

博 士 論 文

災害時の複線型復興モデル形成に関する研究 —東日本大震災における原子力災害を事例に—

A Study on Formation of a Multi-linear recovery model for Disasters
—A Case Study of the Nuclear Disaster in the Great East Japan
Earthquake

2020 年度

日 本 福 祉 大 学 大 学 院
福 祉 社 会 開 発 研 究 科

氏 名： 丹波 史紀

【要旨】

本研究は、東日本大震災およびその後の東京電力福島第一原子力発電所事故による「原子力災害」を対象にし、災害時における被災者の生活再建のあり方とその支援に関する研究である。

2011年に発生した東日本大震災の大きな特徴は、地震・津波の自然災害に加え、東京電力福島第一原子力発電所事故にともなう原子力災害を引き起こした。放射性物質の広範囲にわたる拡散し、多くの住民は「ふるさと」を離れざるを得なかった。「広域避難」「家族離散」「避難の長期化」を特徴にした災害は、新たな災害対応を必要とし、さらに今後の災害研究における学術的課題を生じさせた。

序章では、本研究の目的・方法、さらには独創性などについて論じた。近年災害を含む社会的リスクに関する研究が、バックやワイズナーらによってすすめられてきた。一方、東日本大震災およびその後の原子力災害は、想定し得ないリスクを人や社会にもたらし、新たな研究上・実践上の課題を投げかけた。こうした点をふまえ、本研究では、社会政策学および社会福祉学の研究の立場から、「災害」を研究上・実践上の課題として位置づけ直し、従来災害復興の中すすめられてきた単線型復興モデルが、人々の生活再建の障壁になっているとし、今後の災害復興政策が、多様な人と地域の再建のあり方を包摂する「複線型復興モデル」への転換が求められている点を明らかにすることを示した。

第1章では、国内外の災害研究を先行研究の成果をふまえ、災害時における被災者の生活再建に関する議論を整理した。日本では古くから災害は社会的災厄の一つであり、貧困や生活困難を生み出す社会変動の一つであった。関東大震災や阪神・淡路大震災は、わが国における災害研究を進展させる契機となってきた。一方、これまでの災害への対応の中心は、多様な被災者の生活再建を困難にする単線型復興モデルが中心であったことを先行研究から明らかにした。関東大震災における後藤新平の帝都復興と福田徳三の「人間の復興」に関する論争にみられるように、日本の復興政策の中心はインフラ整備中心のハード事業であり、被災者の生活再建は周辺部に追いやられてきた。

一方、阪神・淡路大震災以降、被災者の生活再建にかかわる議論も活発化し、被災者生活再建支援法の制定運動へと展開していった。この頃被災者に関する調査研究も盛んに行われるようになり、遺族への聞き取り調査や経年的な被災実態調査なども行われた。また、「復興」をインフラ整備などのハード中心の施策の進捗ではなく、被災者の「復興感」に着目した研究が行われ、「生活再建の7要素」を抽出する調査研究も行われた。一方、福祉領域では災害福祉や防災福祉コミュニティなどの議論もなされるようになった。

原子力災害は、被災者の多様な避難の形態にも対応し、従来の自然災害における復旧・復興とは異なる政策を必要とした。東日本大震災は、単線型復興モデルから複線型復興モデルへの転換を促す契機となっている点を先行研究から示した。

第2章では、東日本大震災およびその後原子力災害の発生と被害の経緯、その中での福祉課題について論じた。東日本大震災では、地震・津波とともに原子力発電所事故にともなう多数の広域避難者を生み、自治体は行政機能そのものを移転せざるを得なかった。その避難の過程で、高齢者や障がい者、子どもなどは広域避難にともなう甚大な被害が現れた。原子力災害による避難は長期化し、長期にわたりふるさとに戻ることでできない住民の生活再建は政策上の課題にもなった。また、避難の長期化にともなう二次的被害も生み出されるなどした。2013年の避難指示区域の見直し、2017年の避難指示の多数の地域における解除などにより、住民の帰還するための条件は広がったが、他方ですぐに帰還することができない住民を多数生み出すなど、新たな政策課題を示すことにもなった。このようにして、長期にわたる避難生活を余儀なくされた住民の暮らしを再建するためには、帰還の有無に関わらずいずれの地域においても生活再建ができる支援が必要とされることを示した。

第3章では、東日本大震災を前後して、災害にともない避難生活を余儀なくされた住民への調査をもとに、被災者の生活再建にかかわる課題を析出した。2006年に実施した新潟県中越地震において被災した山古志村の被災者への調査によって、個人の住まいの再建だけでなく、地域コミュニティの再建など個人の住宅の再建を地域コミュニティにおける「公共財」としての役割を再評価することの必要性を明らかにした。さらに東日本大震災以降2011年の「第1回双葉郡住民実態調査」、2017年の「第2回双葉郡住民実態調査」における調査結果を元にし、原発避難を余儀なくされた住民の生活再建上の課題を明らかにした。その被害の特徴は、「広域避難」「家族離散」「避難の長期化」といった特徴を表し、長期にわたる避難生活が復興格差をうみ、避難先で新たに住宅再建し避難先での「定着」する者や、震災から6年以上を経てもなお仕事のない「無職」の者が生産年齢人口の約3割存在するなど、生活再建が十分進んでいない者など、長期避難生活の実態を浮かび上がらせた。

第4章では、原子力災害によって自治体ごと機能移転を余儀なくされた被災自治体の避難の経緯をまとめ、被災自治体が「ひとの復興」と「まちの復興」の二つの目標をかかげ、「複線型復興モデル」を形成していく契機になったことを浪江町の復興計画策定の経過から示した。

一方、国は進める「帰還政策」が人々の多様な生活再建を包摂するものになりえず、復興の阻害になっている点も示した。また、実際に実施された復興事業についても検証し、ハード中心のインフラ整備にとどまっている課題を示した。一部被災地における復興計画策定過程において、「複線型復興モデル」の形成の契機となりながら、実際に「単線型復興モデル」と交錯する状況にあることを示した。

第5章では、序章から第4章までの成果をふまえ、災害時における被災者の生活再建を「複線型復興」とするモデル形成について、国内外の議論の成果もふまえながら検討した。「避難する権利」や「住み続ける権利」に象徴されるように、いずれの地においても被災者が自己決定によって自らの生活を再建していくことができる必要性を示した。これを実現するために、日本学術会議における提言や、1998年に国連が発表した「国内避難民（IDPs）に関する指導原則」なども示しながら、「複線型復興」のモデル形成を試みた。被災者の多様な生活再建を実現する上で、その具体的な指標として、①住まい、②仕事、③経済生活、④家庭生活、⑤ジェンダー、⑥教育・子育て、⑦コミュニティ、⑧文化、⑨健康・福祉、⑩参加、が必要であることを前章までの調査研究をふまえ明らかにした。さらに、原子力災害からの被災者の生活再建という視点は、今後自然災害を含む様々なリスクにさらされた人々への支援にも活かすことができる点を示し、「一般施策への回路」として、①災害法制度の改善、②社会政策一般の充実、③地域の福祉力向上と推進、などが必要であることを述べた。またその具体的支援スキームとして、「災害ケースマネジメント」の活用が有用であることも述べた。

最後に終章において、本研究を通じてあきらかにしたことを再度確認した。これまでの研究成果によって、災害時に被災者の多くは、多様な避難をするだけでなく、多様な生活再建の道筋をたどることが明らかになった。一方で、これまでの復興政策における生活再建モデルは、「単線型」を中心に、被災者の生活再建のモデルは狭められ、時としてそれは被災者の生活再建を阻むものにさえなっていた。これに対し、本研究では「複線型復興モデル」として多様な生活再建の道筋を包摂する復興政策の必要性を取り上げた。今後、被災者の多様な生活再建を承認し、一人ひとりの生活再建にあわせた支援を行うことは、今後の社会政策学および社会福祉学において重要な課題となっていることを示した。最も、生活再建の指標については、さらに調査研究を通じて吟味が必要であること、被災者への支援の具体化という点では、その担い手の確保や養成は今後の課題であることを最後に研究課題として述べた。

【目次】

序章

- 第1節 研究目的
- 第2節 研究方法
- 第3節 研究の独創性
- 第4節 「複線型復興」の定義といくつかの論点

第1章 災害時における被災者の生活再建に関する先行研究

- 第1節 わが国における災害対応の歴史
- 第2節 災害に関する先行研究
- 第3節 生活再建に関する災害研究の進展と課題

第2章 東日本大震災における原子力災害の発生と福祉課題

- 第1節 東日本大震災における原子力災害
- 第2節 災害時における福祉課題
- 第3節 避難指示解除後の被災地
- 第4節 被災当事者によるネットワーク形成

第3章 被災者の避難生活に関する実態調査

- 第1節 旧山古志村住民の応急仮設住宅実態調査
- 第2節 第1回双葉郡住民実態調査
- 第3節 第2回双葉郡住民実態調査

第4章 原子力災害における被災自治体と復興計画

- 第1節 被災自治体の機能移転
- 第2節 国・福島県・被災自治体の対応
- 第3節 被災自治体の復興計画づくり
- 第4節 復興政策の実態と課題—単線型復興モデルと複線型復興モデルの交錯—

第5章 「複線型復興」に関するモデル形成についての研究

- 第1節 生活再建の複線型モデル—自立と尊厳に基づく被災者の生活再建—
- 第2節 「複線型復興モデル」から一般施策への回路へ
- 第3節 一人ひとりの生活再建を支援する災害ケースマネジメント

終章

- 第1節 本研究の意義
- 第2節 今後の社会政策学・社会福祉学が災害において果たす役割と提言
- 第3節 今後の研究課題

序章

第1節 研究目的

本研究は、主に東日本大震災および東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、「福島原発事故」と略す）を対象としている。特に東京電力福島第一原子力発電所にもなう被害とその影響を「原子力災害」として位置づけ、その広範囲にわたる被害の実態を明らかにすることをねらいとしている。そして、災害時およびその回復過程において、すべての人が尊厳を保たれ、通常の地域生活をおくることができるよう多様な生活再建を保障する復興政策を実現することを目的にした研究である。原子力災害は想定し得ないリスク（不確実性）にさらされる事象の一つと言える。本研究では、想定し得ないリスクにさらされた人々の生活再建はいかに進められるべきか、自然災害と異なり、原子力災害はどのようなリスクにさらされるのか、といった仮説をもとに調査研究を実施した。

本研究では、これまで長らく自然災害への対応として常態化し被災者の多様な生活再建のあり方を阻害してきた「単線型復興」を改め、被災者が尊厳ある地域生活を送ることができるよう、多様な生活再建を保障する復興政策として「複線型復興モデル」を提唱した。

（1）背景と目的

①問題の所在—多くの尊厳を損なう災害

災害は、時として被災した者の「尊厳」（dignity）を損なう。これまで地域社会における暮らし、社会人・仕事人としての役割、あるいは家庭生活や家族の中での役割など、本人の培ってきたものの多くを奪っていく。それは個人や家族の生活基盤を脅かし、これまで行ってきた地域生活が営めなくなる。また「地域」も同じように「尊厳」を失うこともある。自然や生活の豊かさ、地域ブランドなど、地域の社会的価値を毀損することもありうるのである。

2011年3月に発生した東日本大震災およびその後の東京電力福島第一原子力発電所事故にもなう「原子力災害」は、被災者に甚大な被害をもたらしただけでなく、人としての「尊厳」を大きく損なったと言える。それは同時に、被災地である「ふくしま」が「フクシマ」や「Fukushima」と呼ばれ、そこに住む人々が培ってきた生活の営み、自然と共存・共生しながら生活してきた歴史、さらにはそこに息づく文化など地域の社会的価値の多くを毀損していった。私たちはこの災害がもたらした事態の深刻さと共に、この事態が被災者と被災地にどのような影響を与えたかという「文脈」を読み取る必要がある。

本研究に基づく調査研究によって行われた2017年2月に行った第2回双葉郡住民実態調査では、寄せられた回答の自由記述の多さに際だった¹。その数4320票。実に4割以上が自由記述を書いている。特にその内容で特徴的だったのは、日常の場面ではなかなか語られない被災者の方々の内面的な苦悩、震災から6年以上（調査時の2017年2月時点）が過ぎても見通しの立たない避難生活に生活再建のめどもつけられない事による「いらだち」、避難先でもなじみずにいる様子、将来の不安など、実に様々であった。その一端を紹介する。

¹ 第2回双葉郡住民実態調査は、双葉郡の広野町を除く7町村（浪江町・楡葉町・富岡町・双葉町・大熊町・川内村・葛尾村）の住民を対象にした悉皆調査である。発送数26,582票、回答のあったのは回収数10,081票（回収率37.9%）であった。詳細は、福島大学うつくしまふくしま未来支援センター「第2回双葉郡住民実態調査中間報告書」（2017）を参照。

「震災後、県外避難を点々としてその都度転職を繰り返してきた。生活の拠点を山形に決め家建てたが自分に合う職場が見つからず収入の面が不安定の状態。現在は、賠償金で生活は出来ているが今後の事を考えると資金繰りに不安を感じる。(30代男性)」

「約6年間を振り返り…浪江町がこんなにも荒れ果ててしまつてとてもがっかりしました。やっぱり浪江町には帰れないと思いました。再建しようと頑張っている方々には申し訳ないと思いますが…。本当に悔しい思いでいっぱいです。住みやすい浪江町、山あり、海あり、川あり、いいところです。本当に悔しいです！！(60代男性)」

「自分の子供を亡くしてしまった苦しみがある。この事故がなければ避難さえなければ息子は確実に生きていました。離れて生活したばかりに、死なせてしまった様なものです。双葉郡で穏やかな生活が続いていれば、何も変わらなかったのにと残念でなりません。せっかくあの震災で助かった命なのに。家族がバラバラに生活したのためにこんな事になってしまいました。平穏な生活をこわし、奪った原発事故は天災か？人災か？(50代女性)」

原子力災害によって、その多くの「尊厳」が奪われ、苦悩している言葉が溢れていた。これは政府から避難指示が出された地域だけではない。自ら避難したいいわゆる「区域外避難者」（いわゆる自主避難者）も同様である。例えば、松井克浩(2017)は新潟県に暮らす原発避難者への継続的な聞き取り調査を丹念にまとめているが、区域内のみならず区域外避難者も、様々な「喪失」を経験していることを聞き取り調査の中から明らかにしている。その一人の言葉には、「5年以上たつたいまでも、地に足をつけて生活しているという実感はない」というように、松井の言葉を借りるなら、「宙づりの持続」と、漂いつづけている避難者の苦悩を表現している。

2011年の東日本大震災は、死者・行方不明者約2万人と人的被害の大きさもさることながら、宮城県・岩手県・福島県を始めとする東日本全体に広域的な被害をもたらした。ピーク時には約47万人が避難生活を余儀なくされた。人的被害のみならず、地震・津波による物的被害も大きく、経済的・社会的損失はその全体像が今も明らかになっているわけではない。

特に東日本大震災の大きな特徴は、地震・津波の自然災害に加え、東京電力福島第一原子力発電所事故にともなう原子力災害を引き起こしたことである。福島県の沿岸部（浜通り）に設置された東京電力の原子力発電所による事故は、放射性物質の広範囲にわたる拡散をもたらした。原子力災害対策特別措置法に基づく避難指示により、多くの住民は「ふるさと」を離れざるを得なかった。従来の自然災害を想定した災害対応では、居住する自治体からの支援（災害救助法に基づく避難所設置や応急仮設住宅の供与等）を受けることを原則としているが、こうした原子力災害にともなう避難を余儀なくされた自治体では、自治体ごと避難しなければならず、自治体機能を別の自治体で運営せざるを得ない状況になった。さらに被災者の多くは、何カ所も避難場所を変え、全国各地に「広域避難」したことから、安否確認も含め、その対応も困難を極めた。さらにその避難過程で多くの家族が世帯分離を余儀なくされるような「家族離散」を余儀なくされた。

長期にわたる避難生活は、避難指示解除の見通しも立たず、被災者の生活再建の障壁となってきた。さらに政府の指定する避難指示以外の地域から避難する者も多数あらわれ、区域外避難（自主避難）として新たな対応を必要とした。

こうした原子力災害の特徴は、①広域避難、②家族離散、③避難の長期化、という特徴を持ち、これまでの自然災害を想定した災害では対応できない新たな課題を生じさせた。そのために国は、2012年「原発避難者特例法」や「原発事故子ども・被災者支援法」などの新たな法制度を整備するなどしたが、甚大かつ広範囲に及ぶ被害を包括できているわけではない。こうした原子力災害という「新たな災害」²を前に、総合的な社会政策および制度とその支援を必要としている。

②研究上の必要性

ところで社会政策学および社会福祉学において、「災害」はどのように研究上位置づけられてきたのだろうか。歴史をひもとけば、奈良時代の「四箇院」にはじまり、日本は歴史的に地震・風水害・火災・疫病や飢饉などの社会的災厄を経験してきた³。特に18世紀以降、日本は大きな飢饉に見舞われ、社会不安を高めることになった。享保・天明・天保の三大飢饉においては、時の幕府は米を「御救米」の名の下に被害を受けた被災者に支給したり、1783年の浅間山天明噴火の際には、被災して職を失った者に土運びなどの公共事業を行う「御救普請」が行われた。また、安政東海地震（1854年）には「御救小屋」が設置され、粥などの炊き出しの提供が施され、家屋が流失した者や死亡者のいる家庭に「御救金」が支給された。

明治時代には備荒儲蓄金（1880年）が定められるなど、災害法制もつくられるようになっていった。明治期において、後の滝之川学園につながる孤女学院を設立した石井亮一は、濃尾地震によって親を失った女子が売られるのを見かねて子どもたちを引き取ったことから社会事業の道を歩むことになった。

このように地震・火災・風水害や疫病や飢饉は、人々の生活を脅かし、貧困や生活不能に陥らせた。江戸時代、さらには明治期においては、風・水・火などの災害に加え、「窮厄」などとして、災害以外の生活困窮にも救済事業が用いられており、重度障害者や多子による家庭、伝染病による生活困窮者まで幅広く救済の対象とされてきた。ここには生活困窮の原因が災害によるものばかりでなく、日常的な生活不能の状態に対しても救済の手が差し伸べられてきたのである⁴。

これまで災厄に対する社会対応は、社会政策や社会福祉の関心領域であった。関東大震災を経験した生江孝之（1923）は、貧困の原因の一つに「自然貧」をかかげ、「天才地變の結果は必ず一時的若くは継続的に貧困に陥るものを生ずる」（P.2）とした。生江は当時「自然貧の救助はその性質上親戚若くは隣保の手に俟つことが出来ない」ものであり、自力による復興の他に、罹災救助基金法の活用など国家行政の一部として扱うか、救済機関を設置して対応するなど、社会政策の対象領域として認識していた。

しかし、社会政策学および社会福祉学において「災害」を取り扱う研究は、近年、他の学問領域にくらべ決して多くはない。先行研究では、伊勢湾台風や阪神・淡路大震災における災害救助や、被災者支

² 2015年の仙台で行われた世界防災会議では、産業災害など様々な災害を認め、「New Risk（新たな災害）」を宣言に盛り込んだ。このNew Riskには原子力災害も想定される。

³ 詳しくは、第1章で詳述する。

⁴ 詳細は、北原糸子（1998）などを参照。

援、防災コミュニティなどの研究は見られるものの、一部にとどまっている。阪神・淡路大震災以降、その多くは被災者支援の「実践知」の積み重ねにとどまっている。

寺田寅彦は、「災害は忘れたころにやってくる」と表現し、災害時の経験が後世に十分引き継がれずに教訓とならず、時を経て再び起こった災害に先人の教訓が生かされていないことを端的に現した。東日本大震災や熊本地震など近年の災害時にも、依然として避難所の環境が劣悪さを改善できず、古く日本の災害時に登場した「御救小屋」と情景はさして変わらない。災害時にも個人の尊厳が十分保障され、できる限り日常の生活と変わらない条件での避難生活を送ることができるようにすることは、社会政策学および社会福祉学領域の重要な課題の一つである。

歴史的にも地震・火山噴火・水害など多くの災害に見舞われてきた日本は、まさに「災害列島」と言える。阪神・淡路大震災以降も、数年おきに局所的あるいは多少の差はあるにせよ、日本は災害を経験している。社会政策学および社会福祉学における対象は、社会問題あるいは生活問題である。それは個人の努力では回避することが困難な「社会的リスク」と言える。

「リスク」をどうとらえるかに関する議論は数多くなされている。とりわけチェルノブイリ原発事故が行った1986年に出版されたUlrich Beck (1986)は、リスクについて議論する上で避けて通れない文献である。ベックは、社会における事象が予測可能なものとする近代初期と異なり、現代社会は不確定な危険の可能性が生まれているとした。そうした社会を、ベックは社会の発展によって物質的に豊かになるほど、工業化社会からリスク社会へ移行すると主張した。

しかし、ベックのリスク論は工業化された先進国の社会を想定したものであり、開発途上国における「文化的な要素」が考慮されていないとし、ベックやギデンスの先進工業国(MDCs)のもとでのリスクを評価しつつ、さらにそれを開発途上国にまで援用したのがBen Wisner *et al.* (2004)である。この中でワイズナーらが有名な災害のリスクについてのモデルを示している。「災害のリスク」($R=Risk$)と「加害力」($H=Hazard$)と脆弱性($V=Vulnerability$)の関係に関する定式である。

$$R = H \times V$$

ワイズナーらの研究では、災害を「脆弱性を持つ人の集団が加害力に襲われて損害を被り、あるいは生計を乱されて、集団の外からの援助がないと回復が期待できないという状況」(p. 55)と定義した。そしてリスクを、「脆弱性とある強度を持つ自然の加害力に起因する想定被害との積である」(p. 55)とする。ワイズナーらによれば、脆弱性(Vulnerability)は、「自然の加害性の力が非日常的な大きさで作用する場合、それを予測して対応する行動を取り、対処あるいは対抗し、その後、回復するために必要な人ならびにそのグループの能力」であると定義する。災害時に富裕層と貧困層で被害の表れが異なり、貧困層に大きな被害がもたらされるという事実は、しばしば社会がこの「脆弱性」を持ち合わせていないか、もしくは非常に弱いことを意味している⁵。

⁵ ワイズナーらの加害力(ハザード)と脆弱性の関係性に関わるモデルは、その後災害研究において広く用いられることになる。2015年仙台で行われた第3回国連防災世界会議では、「ハザードへの暴露(exposure)及び脆弱性を予防・削減し、応急対応及び復旧への備え強化し、強靱性を強化する」ことがゴールにかかげられた。また同年9月の国連サミットで採択されたSDGs(Sustainable Development Goals)においても、解決すべき課題として、I-5「貧困層や脆弱性のある人々のレジリエンスを構築

貧困・障がい・高齢・多子など個人およびそのグループがおかれた状況は、災害というハザードにさらされた時、大きなリスクとなって現れる。災害という「社会的リスク」は個人（およびそのグループ）の努力では回避することが困難な社会変動の一つと言える。

頻発する災害にどう向き合うのか。社会政策学および社会福祉学の研究において、「災害」という社会的リスクを研究上も明確に位置づける必要がある。社会政策はこれまで一定の「想定」されるあるいは「一般化」されたリスクに対処することが中心であった。しかし災害は人々に想定を越えるリスク（不確実性）をもたらす、生活の根底を脅かす。特に原子力災害のような長期間にわたる被害影響が被災者の生活および地域の再生の障壁となっている状況においては、社会政策学および社会福祉学はあまりにも無力である。

なぜ社会政策学および社会福祉学が災害を研究上も実践上もその射程にいれることが十分ではなかったのか。いくつかの理由があると考えられる。

第一に、上記のように一定の「想定されたリスク」（平常時）に対処することが中心であり、災害という「想定し得ないリスク」（非常時）には十分対応することができなかったためである。ここでいう

「想定されたリスク」とは、失業、貧困、病気や障がい、多子などであり、ベヴァリッジ報告以降、福祉国家の建設過程において、社会はこうしたリスクに社会政策、具体的には社会保障制度を整備する事によって対処してきた。しかし、災害という「想定し得ないリスク」は、その被害の結果として家族構成員の死亡、貧困あるいは病気・障がいなどをもたらす。

1942年のベヴァリッジ報告（「社会保険及び関連制度に関する報告」）は、イギリス社会が解決すべき課題を「5つの巨人」に例え、所得保障制度を中心とした社会保障制度の整備を提唱した。その解決すべき課題とは、貧困・失業・病気・教育・環境（公衆衛生）であった。その後、世界は程度の差はあれ、一定の社会保障制度の整備を行うことになった。ベヴァリッジが所得保障による防貧を実現する上で中心と考えたのは、社会保険制度の整備による一般対策である。

こうした社会保険制度を中心とする一般対策は、一定の基準（保険事故）を目安にするもので、ある程度「想定されたリスク」への対応を前提としている。通常、事後的に救済する特別対策は限定的な対応にとどめ、できる限り一般対策へ移行すべきであると考えられてきた。災害時、その救助は被災者が個人の資力等では解決し得ない一時的な対応としてなされてきた。

一方で現代社会のありようは、「想定し得ないリスク」が増し、通常用意された一般対策では包摂できない状況にさえある。現在の福祉国家がかかえる「社会的排除」の問題は、従来の「貧困・格差」というロジックだけでは解決できない課題を社会に投げかけている証左と言えよう。今日の災害は、その被害の影響が一時的あるいは限定的なものにとどまらず、比較的中長期的に人々の暮らしを規定する要因になっている。特に原子力災害は、長期間にわたる避難生活、あるいは原子炉の廃炉作業にみられるように、長期間地域社会や人々の暮らしにその影響を与え続けるものとなっている。原子力災害が想定し得ないリスクの典型であるのは、東日本大震災以前の原子力災害法制をみると明らかである。1980年に策定した「原子力発電所周辺の防災対策について」とする防災指針では、原子炉から半径8～10km圏の地域を「防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲（EPZ）」としていただけであった。周知の通

し、自然災害等への暴露や脆弱性を軽減する」とするように、災害と脆弱性に関するモデルは国際的な行動原則の理念として広く用いられるようになっていく。

り、実際の原子力発電所事故にともなう避難は、これを越えて広範囲に及んだ⁶。さらにこの事故にともなう賠償は、1961年につくられた「原子力損害の賠償に関する法律」（原賠法）の第3条において、「無過失責任と責任の集中」を定めているが、免責事項である「巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたもの」として認められず、東京電力は多額の損害賠償を負うことになった。事故対応として想定されていた「原子力損害賠償責任保険」は商用規模の発電用原子炉の場合、保険金額として支払われるのは通常1200億円までとされていたが、実際にはそれをはるかに超える損害をあたえたことにより政府補償により救済を受けなければならなかった⁷。

後述するように、原子力災害は、その被害が広範囲に及び長期にわたって避難生活を余儀なくされる被災者の存在をあらわにした。原子力災害における被災者は、長期間にわたり「想定し得ないリスク」にさらされている。成（2015）は、原子力災害が従来のストレス理論では説明できない事を指摘している。それは、「放射能被ばくの不可視性、長期持続性、社会的差別と伴うといった特徴があり、特有のストレス反応メカニズム（機序）を呈するもの」（p.26）と位置づけた。原子力災害は、原発事故そのものが想定をはるかに越えた被害をもたらしたと同時に、その被害の影響が長期間におよび持続していることに特徴がある。さらに人為的災害という災害との特徴が、東京電力という一企業の加害責任を追究する点で、従来の自然災害と異なっているだけでなく、被害影響の評価やその対応をめぐる被災者とそれ以外、あるいは被災者同士が意見の相違や分断による軋轢を生じさせ、時として社会的差別としてさらに被災者を苦しめるのである。他方原子力災害は、従来の自然災害を想定した救助の枠組みでは捉えきれない課題もあらわにした。長期にわたり自らの居住地に戻ることが困難な被災者を生み出したこの災害は、日本のこれまでの災害対応では応えきれず、新たな制度的枠組みを必要とした。

ところで災害は、その社会がもつそれまでの社会的課題を顕在化させる。自然災害においても、少子高齢化や家族規模の縮小、社会経済格差の拡大を顕在化させ、さらには「災害弱者」と呼ばれる特定の階層等に被害を集中させる。日本社会が課題としてきた問題が、災害のリスクによる加害力によって、その脆弱性をあらわにし、その被害を拡大・加速させているのである。特に原子力災害は、この状況を一層鮮明に表出させた。避難指示が解除され住民の帰還条件が整ったとしても、帰還を選択する多くは、高齢者層などが中心である。そのため、健康や介護といった問題が地域の課題としてさらに深刻化してあらわれる。東日本大震災以降に、「ふくしまは課題先進地域だ」とする言説は、こうした日本社会がもつ脆弱性が原子力発電所事故というアクシデントによって顕在化し、事態を深刻化させたことの現れでもある。

戦後福祉国家を建設してきた各国は、一定のリスクに対処することには貢献したが、それを越えて起こる被害に対しては、特別対策としての災害法制等によって対処してきた。しかし、現在の各国の社会保障制度は、従来の「想定されたリスク」だけでは人々の生活困難に対処することができずにいる。他方で、一般対策としての社会保障や各種の社会政策が「脆弱性」の一要因になっていることも見落とすべきでないであろう。各種の特別対策が行われる背景には、一般対策が脆弱な故に追加的な対応を必要としているのである。特別対策で行ってきた施策を一般対策に盛り込み、底上げを図るようなことが、

⁶ 詳細は、丹波・清水編著2019の清水晶紀「第7章 原子力災害法制の現状と課題」（pp.215-242）を参照。

⁷ ちなみに東京電力が現時点で支払った賠償額は、約9兆6,853億円である（2020年12月25日現在）。ただし、この額は今後さらに増加すると想定されている。

https://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/compensation/images/jisseki01-j.pdf

次への備えをする場合の教訓ともなる。災害救助法における一般基準と特別基準の関係は、まさに一般基準では対応できない不測の事態に柔軟に対応し、一般基準を底上げしていく回路として存在していたのである。

第二は、外因的要因である。つまり、日本における災害対応は、江戸時代の大火など、その対応の中心は、都市計画の領域としてとらえられてきた。大矢根淳（2015）は、近代以降の日本の災害への対応は、1919（大正8）年に制定された「（旧）都市計画法」による都市計画事業（土地区画整理事業）の枠組みで「担保・継承」されてきたと指摘する。特に関東大震災の後藤新平の帝都復興では、復興事業は都市計画法に基づく土地区画整理事業が採用されて行われてきた。その後の第二次世界大戦における空襲や戦災による復興も同様の制度が活用され、「我が国では、復興といえば既存の基盤再整備の公共事業（復興都市計画事業）が疑義なく重ねられて」（p. 54）いき、復興スタイルの「既定（の）復興」なるものが定着していったのである。

東日本大震災による原子力災害は、制度上も研究上も従来の自然災害を想定した枠組みでは対応しきれないことを明らかにした。原子力災害の被害とその社会的影響を考慮し、新たな枠組みで実態を把握することが求められている。そして従来「想定しうるリスク」を主として対象にしてきた社会政策は、「想定し得ないリスク」へと研究の射程を広げていくことが必要である。

③実践上の必要性

研究上の必要性だけでなく、災害時の支援という実践上も新たな枠組みを必要としている。災害復興のフェーズは、先行研究に依拠すれば、①緊急避難期、②避難生活期、③生活再建期、④復興期、の4段階に分かれるとされてきた。しかし災害支援の多くは、これまで緊急避難期と避難生活期を中心に行われてきた。消防や救急といった災害直後の緊急避難期、あるいは避難所の供与やそこの健康管理などである。医療分野ではD-MATといった災害時の緊急対応を行う制度的枠組みが存在し、災害対策における制度上の位置づけもある。一方で、東日本大震災・原子力災害においては、震災から数年を経ても応急仮設住宅に数万人が生活し、生活再建のメドが立てられない被災者も少なくない。特に原子力災害は長期間の避難生活を余儀なくされ、その期間がいつまで続くのかが見通せない状況にある。こうした現状をふまえると、災害時のフェーズにおいて、③の生活再建期が中長期化していることがわかり、その対応が実践上も必要とされている。しごと・すまい・家庭生活といった生活再建上の課題は、社会福祉専門職の活動領域と言える。ナオミ・ザック（邦訳2020）は、『災害の倫理』のなかで、「第二次世界大戦後の新しい憲法や条約のほとんどは、尊厳を中心にするものだった」（p. 188）とするグレン・ドンの言葉を用い、「普遍的な人間の尊厳は、災害の被害者の権利についても想定され、尊重されるべきである」（p. 189）とした。被災者が長期にわたる避難生活においても、個人や家族としての尊厳が保たれ、地域生活を送る一員として社会に包摂される支援スキームが必要とされている。

他方で、社会福祉専門職がこうした災害によって引き起こされた複合的・重層的な生活問題にトータルに対応できていない。社会福祉学は、これまで「生活の全体性」をとらえ、個人および家族の生活問題をトータルにとらえることを標榜してきた。しかし実態は、高齢・障がい・児童・貧困などそれぞれ対象ごとに制度が整備されてきた。さらには、それに携わる社会福祉専門職も、理念的には（あるいは教科書的には）「生活をトータルにとらえる」と標榜しながら、実際には細切れにつくられた制度から家族の生活問題の一側面を切り取って支援してきたと言わざるを得ない。

本研究は、2011 年東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故にともなう原子力災害を対象にして、災害時における被災者（人）と被災地（地域）の尊厳回復の理念に基づく復興政策を、今後の災害対応の主眼とする必要性を論ずるものである。本研究は、これまでの自然災害から原子力災害という「新たな災害」をも包摂し、今後の災害復興政策を、単一の復興モデル（単線型復興モデル）ではなく、多様な人と地域の再建のあり方を包摂する「複線型復興モデル」として提唱するものである。

第2節 研究方法

(1) 本研究の対象と方法

研究方法として、以下の方法を用いる。

第一に、わが国を中心に災害研究に関する先行研究をとりあげ、その課題をあきらかにする。特に、被災者の生活再建がこれまで「周辺部」に追いやられ十分議論が展開されてこなかった課題を示す。

第二に、被災者を対象にした定量的な調査研究を用い、生活再建上の課題を析出する。具体的には、①旧山古志村の応急仮設住宅による悉皆調査、②2011 年 9 月に実施した双葉郡の住民を対象にした悉皆調査、③2017 年 2 月に実施した双葉郡 7 町村を対象にした悉皆調査、の 3 つの調査を用い、自然災害における生活再建上の課題と原子力災害における生活再建上の課題の両方を検証する。一つ目の 2004 年新潟県中越地震における山古志村の被災者へのアンケート調査は、中山間地域が地震という自然災害においてどのような生活再建上の課題を被災者に投げかけるのかを確認することができる。二つ目の 2011 年第 1 回双葉郡住民実態調査は、東日本大震災における原発避難を余儀なくされた被災者への大規模アンケート調査によって、原子力災害による被害の「特殊性」を確認することができる。三つ目の第 2 回双葉郡住民実態調査は、震災から 6 年を経た時点における生活再建上の課題を改めて確認する。特にこの双葉郡における二回にわたる調査は、原子力災害によって避難を余儀なくされた原発周辺自治体の双葉郡の住民への悉皆調査として、学術的にも社会的にも優位性をもつ大規模調査である⁸。この調査研究を通じて、自然災害時における被災者の生活再建上の課題を「一般性」として確認するとともに、3 つの調査の検証を通じ、自然災害と原子力災害の被害の「一般性」と「特殊性」として確認することができる。

第三に、国・自治体等の資料、さらに関係者へのヒアリング調査などをもとにしながら、災害時における福祉課題について分析する。震災直後の「緊急避難期」、さらに避難所や応急仮設住宅等における「避難生活期」、さらには避難指示解除後の「生活再建期」など中長期にわたる被災者の福祉課題を確認する。

第四に、これまで従来の復興政策の課題を指摘し、今後の復興政策を「単線型復興モデル」から「複線型復興モデル」への転換していくことの必要性をあきらかにする。特に、原子力災害によって避難を余儀なくされた浪江町を例にあげながら、被災自治体の復興計画策定が「まちの復興」だけでなく、「ひとの復興」を計画に盛り込んでいく経緯をしめし、被災者の「多様な生活再建」の包摂する「複線型復興モデル」を実現していこうとした意義を確認する。

第五に、他方で実際の被災地で展開される復興政策が、「帰還中心政策」の単線型復興モデルへと回帰していくことになる点を、復興事業の分析などを通じ復興政策の実態を明らかにし、「単線型復興モデル」と「複線型復興モデル」が交錯する状況が被災地に現れている課題を示す。

⁸ ただし、2017 年の第 2 回目の双葉郡住民実態調査は、双葉郡内の 8 自治体のうち広野町を除く 7 自治体で実施した。

最後に、以上の研究を通じて、一人ひとりの生活再建をめざし多様な暮らしの再建を実現する「複線型復興」のモデル化をはかる。

なお、災害時の被害は広範な領域におよびその対応は総合的・包括的なものである必要がある。こうした広範囲に及ぶ原子力災害の特徴を学術的にどう位置づけるかについては、幅広い学術領域の横断的および縦断的議論の積み重ねが必要であるが、本研究では、東日本大震災における原子力災害の全体を対象にするものではない。このうち被災者の生活再建や生活保障に関わる領域に限定し、社会政策学および社会福祉学の立場から研究する。

(2) 本論文の構成

上記研究方法によって進めた本研究は、序章と終章をふくめ全7章で構成した。

序章では、前述の通り、「原子力災害」を主に対象にし、被災者の生活再建をはかる方法論として、「複線型復興論」を提起する上で、その研究上の背景、研究目的、研究の方法、さらに本研究が持つ独自性について述べる。

第1章では、国内外の災害研究を先行研究の成果をふまえ、災害時における被災者の生活再建に関する議論を整理した。1920年からアメリカを中心に行われてきた災害研究やワイズナーらの「脆弱性」に関する研究など災害研究の進展について取りあげた。

日本では古くから災害は社会的災厄の一つであり、貧困や生活困難を生み出す社会変動の一つであった。江戸時代の頃から焚出し、御救小屋、御救米などの施与や明治期の備荒儲蓄金や罹災救助基金法などを取りあげ、災害は社会政策の主たる関心事であったことを示した。さらに関東大震災では後藤新平の帝都復興と福田徳三の「人間の復興」とする議論が交わされたが、日本の復興事業の中心はインフラ整備中心のハード事業であり、被災者の生活再建は周辺部に追いやられてきたことを示した。

日本では災害研究が本格化していったのは1970年代頃からだとされている。阪神・淡路大震災は、被災者の生活復興が焦点となり、生活再建についての議論も本格化していった。東日本大震災は、地震・津波の自然災害に加え、原子力災害をも含む「複合災害」によって、被災者の生活再建はさらに大きな課題となっていった。多様な避難を余儀なくされた被災者の実態把握に努める調査研究も進展し、災害時における被災者の生活再建上の課題は何か、さらにそれへの支援のあり方などについて議論がなされるようになった。この頃「復興」をインフラ整備などのハード中心の施策の進捗ではなく、被災者の「復興感」に着目した研究を行われ、「生活再建の7要素」や「復興曲線」といった被災者の主観的評価から災害をとらえようとする研究も進んでいった。国内外の災害研究の進展をふまえ、社会政策学および社会福祉学の研究上の位置づけについて明らかにした。

第2章では、東日本大震災およびその後原子力災害の発生と被害の経緯、その中での福祉課題について論じた。東日本大震災では、地震・津波とともに原子力発電所事故にともなう多数の広域避難者を生み、自治体は行政機能そのものを移転せざるを得なかった。多くの住民が広範囲にわたり避難を余儀なくされたが、医療・福祉施設もその入所者・利用者を広域避難することになった。こうした健康や福祉の支援を要する者が、原子力災害によってどのような避難上の課題があらわれたのかを示す。さらに、長期にわたりふるさとの生活に戻ることができない住民の生活再建は、住宅だけにとどまらず、仕事・健康福祉・社会関係など広範囲影響をもたらした。2017年、これまで避難指示が出されていた地域の多くが避難指示解除をされることになった。これにより、住民の帰還するための条件は広がったが、長期にわたる避難生活を余儀なくされた住民が地域での暮らしを再開するには様々な障壁がともない、「帰還」

だけを前提した政策に様々な齟齬を生じさせた。さらに長期にわたる避難生活が二次的被害をもたらす状況にさえなっていた。

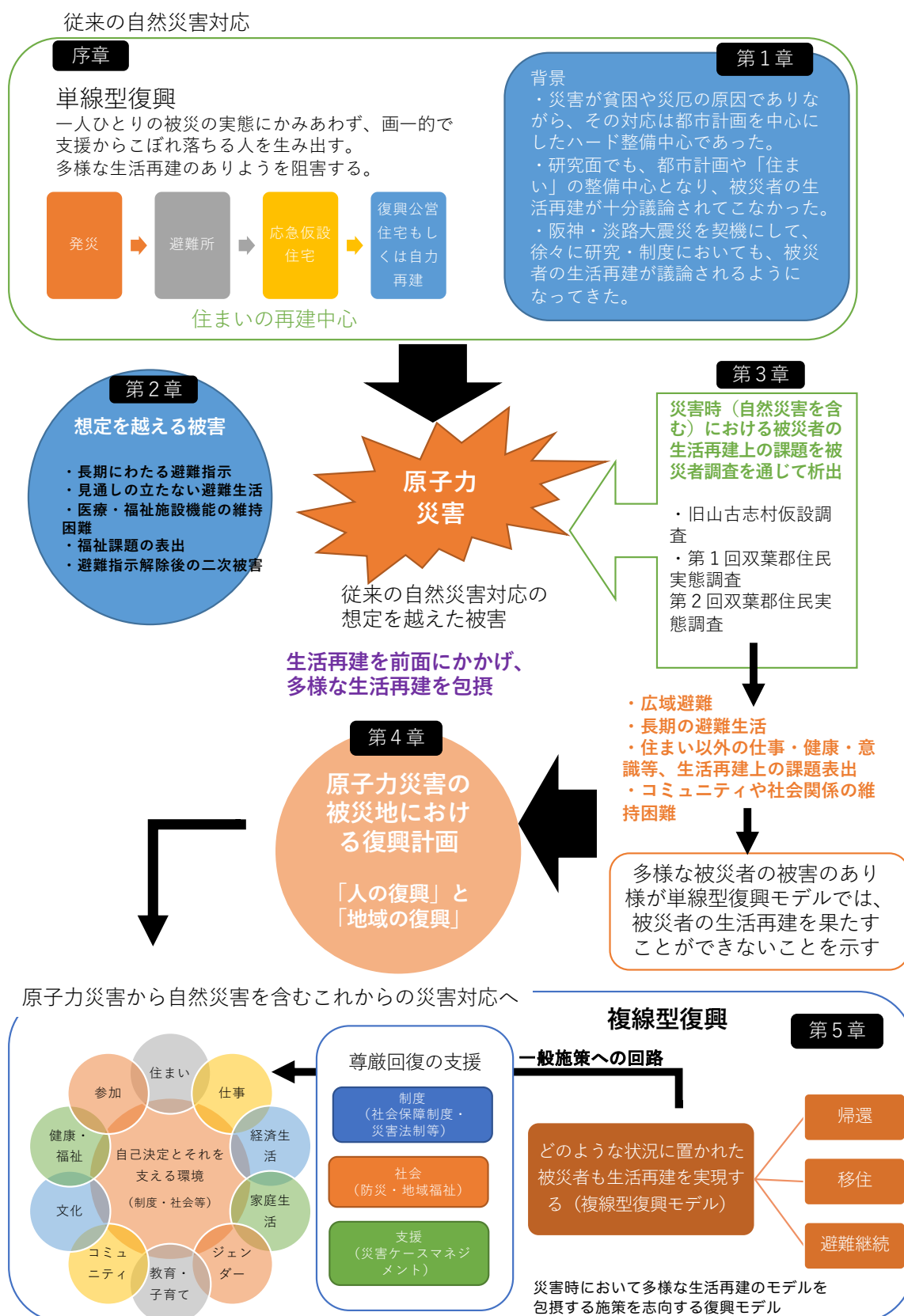
第3章では、災害によって避難生活を余儀なくされた住民の生活再建上の課題をあきらかにするために、被災者への定量的な調査を実施した。具体的には、①2006年に実施した新潟県中越地震において被災した山古志村の被災者への調査、②2011年9月双葉郡8町村の全世帯の住民を対象にした「第1回双葉郡住民実態調査」、③2017年2月に実施した第2回双葉郡住民実態調査、である。3つの調査を通じ、自然災害と原子力災害における生活再建上の課題の共通点と相違点はなにかを確認した。

第4章では、原子力災害によって自治体ごと機能移転を余儀なくされた被災自治体の避難の実態を示した上で、広域に避難する住民自身が復興計画の策定のなかで、「まちの復興」だけでなく「ひとの復興」をめざす計画を策定し、「複線型復興モデル」への転換ともなりうる兆しが被災地の復興計画に現れたことを示した。また、被災自治体における住民意向調査の結果や被災地における復興事業を検証し、ハード中心のインフラ整備にとどまり、「単線型復興モデル」への揺り戻しがあらわれていることもあきらかにした。

第5章では、序章から第4章までの成果をふまえ、災害時における被災者の生活再建を「複線型復興」とするモデル形成について、国内外の議論の成果もふまえながら検証した。災害時の被災者支援の国際的な指針である「国際避難民」(IDPs)に関する国連の指導原則をとりあげ、被災者の生活再建は帰還だけを前提としない多様で複線的なものである必要があることを示した。さらに、こうした「複線型復興モデル」は原子力災害にとどまらず、多様なリスクに対応する汎用性を兼ね備えていることを指摘し、災害という「特別対策」から平時の「一般対策」を改善・向上させていく「回路」について述べた。同時に、災害時におけるすべての被災者の生活再建支援を視野に入れ、住まい・仕事・健康福祉・市民的権利の剥奪など社会的困難をかかえる被災者への実践的支援枠組みの構築が必要であることを述べた。それを具体化する上で、「災害ケースマネジメント」が活用しうる点を述べた。

終章では、本研究を通じてあきらかにし、今後の社会政策学および社会福祉学の課題をふまえた提言を行った。

図 1 本論文の概要図



注：筆者作成。

第3節 研究の独創性

本研究は、これまでの研究と異なり、いくつかの独創性・先駆性を有している。それは、①原子力災害によって避難を余儀なくされた住民を対象に定量的な大規模調査によって生活再建上の課題をあきらかにしたこと、②自然災害から人為的災害である原子力災害を包含した研究であること、③社会政策学および社会福祉学の領域から、災害研究を位置づけなおし、新たな理論構築に貢献したこと、である。

(1)原子力災害によって避難を余儀なくされた住民を対象にした本格的な大規模調査

2011年の東日本大震災における「原子力災害」によって被害をもたらされた被災者の生活再建上の課題を、筆者を含む調査研究グループによって東日本大震災における被災者を対象にした大規模調査を実施することによって明らかにした。その調査とは、具体的には、①2011年9月の早期に双葉郡の約25000世帯を対象にした悉皆調査「第1回双葉郡住民実態調査」、②震災から6年を経て、避難指示解除が進む状況の変化をふまえた「第2回双葉郡住民実態調査」の二つの被災者への大規模悉皆調査である。両調査は、回答数1万ケースを超える大規模調査として、今後の原発事故研究の貴重資料としての被災者の生活再建上の課題を確認する上でも学術的価値の高い調査研究と言える。特に第1回双葉郡住民実態調査は、震災直後の避難生活の実態、今後の復興にむけた課題を確認することができるとともに、一自治体にとどまらず広域的で大規模な調査として、さらに震災からわずか半年の被災直後の実態を調査した本格的で初めての調査として大きな成果を得た。この緊急調査の貴重な調査と研究による成果は、国会での質疑、国の原子力損害賠償紛争審査会での参考人意見としても取りあげられ、その後の国・自治体の復興政策に寄与し、国や自治体が行う被災者調査にも少なからず影響を与えることになった。また、第2回双葉郡住民実態調査も、第1回目の調査時から数年が経過し、避難指示が徐々に解除される状況下において、依然として仕事や住まいあるいは復興感などの意識においても生活再建上の課題が大きく存在していることを示した。本研究は、筆者が取り組んだこうした大規模調査による調査結果を用いた学術研究として、その規模・内容からも独創性を有していると考える。

(2)自然災害から人為的災害である原子力災害を包含した研究

本研究は、これまでの地震・津波・風水害・火災、および感染症の蔓延による自然災害だけにとどまらず、原子力災害という人為的災害（産業災害）をも包含した研究である。

現在メディアなどを通じて報じられるのは、福島第一原子力発電所事故にともなう「アクシデント」としては収束作業の行方や汚染水の対応など事故収束にともなう様々な情報が報じられている。一方で、原子力発電所事故によって引き起こされた人・社会・環境への様々な影響については、その実態が十分伝え切れているわけではない。「人」に着目するならば、低線量の放射線被ばくのリスクへの不安や災害後の二次的な心身への影響などがある。「社会」に着目するならば、家族や地域の離散、失業や生業が営めなくなることや風評被害など産業・雇用・農業などへの影響であり、それは主に社会生活に対する影響である。さらに「環境」に着目すれば、広範囲に及ぶ放射性物質の飛散による自然環境への影響であり、それによる除染の必要性や、動植物などの生態系への影響でもある。こうした広範囲にわたる影響や被害は、原子力発電所事故による「事故」（Accident）だけでなく、その後の人・社会・環境などに対する被害や影響をとともなう「災害」（Disaster）と言える。今回の災害「原子力発電所事故」としての評価だけでなく、「原子力発電所事故にともなう災害」（原子力災害）にも目を向け議論をすべきであろう。

特に従来の自然災害と異なり、原子力災害は「天災」と「人災」の複合災害という側面を持っていることである。そこには、災害による被害とともに、東京電力という一企業による住民および地域への「加害力」が加えられたことにある。一企業が住民および地域に対して被害をもたらす事例は、公害など他にも例が見られることで、わが国では例えば水俣病を引き起こしたチッソと共通した構造を有している。被害をうけた住民に対しては、賠償という損害に対する金銭的補償がなされている。しかし第1章において後述するように、除本らの先行研究にあるように、金銭的損害補償では解決し得ない「全体的損害」が存在する。本研究において「原子力災害」という用語を用いるのには、原発事故というアクシデントという事象に止めるのではなく、人・社会・環境への広範囲に及ぶ影響の総体として、さらには一企業による「加害」というこれまでの自然災害と異なる側面を原子力災害は有していることをふまえ、その被害の特徴をあきらかにしたことである。

(3) 社会政策学および社会福祉学において災害研究を位置づけた研究

これまで社会政策学・社会福祉学の領域では、災害による社会・経済および人への影響について十分議論がされてこなかったと言える。歴史的に見れば、社会福祉の前史である慈善事業・社会事業のなかで、飢饉や自然災害は貧困や福祉課題の主要因の一つであり、その社会対応や慈善事業家などによる福祉実践もなされてきた。しかし今日の社会福祉学領域では、災害時に社会福祉専門職が、十分な役割を発揮できないできた。研究上も、従来災害時におけるボランティアや防災福祉コミュニティなどに限定され、中長期にわたる被災者の生活再建に貢献する専門職にはなり得なかった。近年、「災害ソーシャルワーク」や「災害ケースマネジメント」など社会福祉領域も災害支援のスキームやそのあり方についての議論がなされ始めている。被災者の多様な選択を保障する支援の具体化する上で、本研究による「複線型復興」のモデル形成を社会政策学および社会福祉学上に位置づけたことに、本研究の独創性がある。

本研究は、いくつかの学術調査をもとにし社会政策学および社会福祉学の立場から、災害時における住民の生活保障を検証するものであるが、それは原子力災害研究という視点、あるいは「国内避難民」という国際的課題にも引きつけ論証することにより、従来の学術的知見とは異なる新たな学術的地平を切り拓くことをねらいとしている。

(4) 多様な生活再建を保障する実践モデルの提言

なお被災者の生活再建は、「いつ」「どこで」「だれが(と)」「どんな」再建をしていくかは重要なポイントであり、それは単一のモデルを想定した「あるべき」生活再建を目指すのではなく、その被災者の置かれた状況や思いにもとづき、多様で「複線的」なものである必要がある。その点で複線型復興論は、被災者の多様な生活再建の選択を保障し、被災者自らが災害の現実「やむを得ず」選択をするのではなく、自らの状況を改善しQOLを高め、多様な選択の中で「選び取っていく」ものと考えている。

ただし実際の被災場面では、被災者が生活再建を行うための「選択」をする際には、現実には様々な制約が生じる。東日本大震災における被災地である宮城県気仙沼市、女川町、亘理町、福島県南相馬市を対象に、被災者が生活を再建していく上での「迷い」に着目し「傾聴面接調査」を試みた小林ら(2013)の研究では、「ひたすら耳を傾け、語られた物語を記録し、問題の構造を見い」だそうとし、「被災者は、生活再建に向けて何らかの意志決定を行おうとしても、自己決定権に大きく制約を課された状態となっており、自らの意志を十分に満たす選択が行えず、妥協して決断をすべきかどうか迷いを抱え」

(p. 32) ているとする⁹。この「傾聴面接調査」では、被災者 442 件から回答を得、その語りのから被災者の復興に制約に制約を与えている条件が、主として「高齢」「資金難」「行政施策」にあることを導き出している。

実際の被災においては、制度的な制約もさることながら、小林らの研究でも示すように、年齢や経済的条件によって様々な選択の制約が生じる。これまでの自然災害では、しばしばこうした年齢や経済的条件などといった個人および家族の社会階層の条件によって制約が生じており、貧困や低所得、高齢、職業上の地位など社会的困難をともなう階層においては事実上泣き寝入りを余儀なくされてきた。

本研究で提起する「複線型復興モデル」は、「災害のリスク」にさらされる状況においても、すべての人に尊厳をもって通常の地域生活が送れるようするための概念である。被災者の個別の状況に応じて柔軟に対応し、さらに生活再建の基本原則を個人の選択と意思が最大限尊重され、その意志決定が十分確保できるよう、支援者および行政機関等がその選択肢を狭めないために、この「複線型復興」という概念を用いている。ただし、それを具体的に実現する場面において、多様な選択の中から生活再建の道筋を選び取っていくことができるよう、社会政策上の課題として位置づけることが必要であり、それは社会福祉専門職が他職種と連携しながら、災害時における被災者の生活再建に寄与しうる専門性の発揮を必要とする。本研究では、後述するように、「災害ケースマネジメント」などの支援スキームを活用し、これを具体化する必要性について論じた。社会福祉専門職と言われるソーシャルワーカーは、こうした災害時における災害ケースマネジメントの支援職としての役割を担うための方法論の確立も併せて提言している。

以上が、本研究の独創性・先駆性である。

第4節 「複線型復興」の定義といくつかの論点

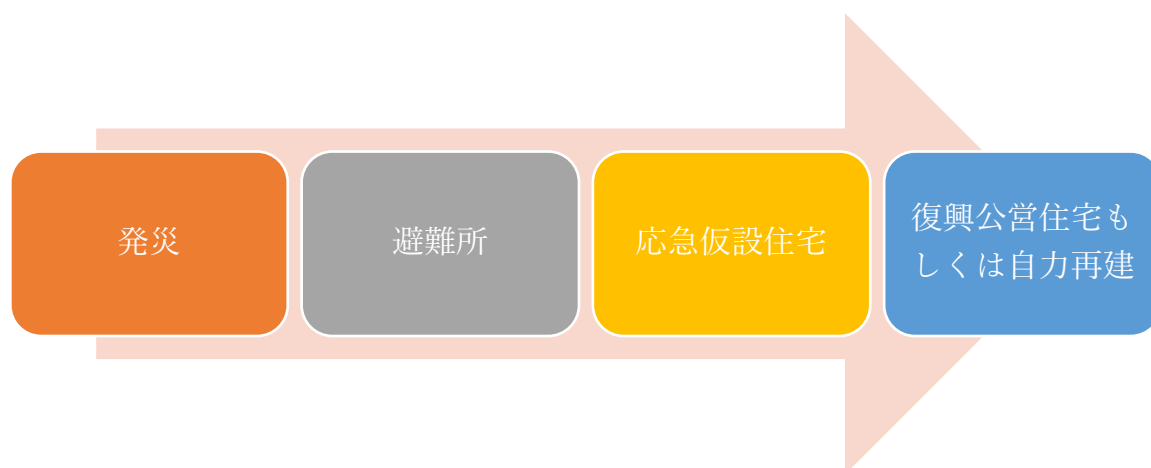
なお、本研究にあたってキー概念として用いる「複線型復興」の用語の定義と、それにあたるいくつかの前提とその論点についてふれておきたい。

(1)「単線型復興」と「複線型復興」

本研究における「単線型復興モデル」とは、被災者の多様な被害のあり様を許容せず、画一的で単一の生活再建を被災者に強いるモデルである。これを日本においてこれまでハード中心の復旧となり、主として「住まい」の再建を想定したモデルである。従来日本の災害救助・復興施策において用いられてきた＜避難所→応急仮設住宅→復興公営住宅＞といった「単線」の生活再建モデルを想定した施策を展開されてきた（図2参照）。実際の災害時において、一人ひとりの被災の実態にかみあわず、画一的な支援に終始し、制度・支援からこぼれ落ちる人を生み出す。東日本大震災においては「在宅被災者」と言われるように避難所に避難せず自宅で生活続ける被災者が多数存在した。これは画一的で柔軟性が欠く避難所運営では、実際に被災者の避難選択になり得ず、自宅にとどまらざるを得ない事を示した。一方、こうした在宅被災者は、自宅が津波で大きく被害を受け、2階部分だけで生活を長期に続け不自由な生活を強いられるなど、支援が行き届かない為に自助努力や泣き寝入りをしてきた存在とも言える。こうした画一的な支援は、多様な生活再建のありようを阻害する。

⁹ 小林秀行・石川俊之・村木宏壽・田中淳（2013）を参照。

図 2 単線型復興モデル



注:筆者作成.

これに対し、「複線型復興モデル」とは、災害時において多様な生活再建のモデルを包摂する施策を志向する復興モデルを指す（図3参照）¹⁰。災害支援の原則は、被災者の置かれた環境や地域、さらには家族構成や社会階層を考慮する必要がある、一人ひとりの生活再建に寄与するものでなければならない。

複線型復興の概念が出てくる背景には、消極的側面と積極的側面の二つの要因がある。

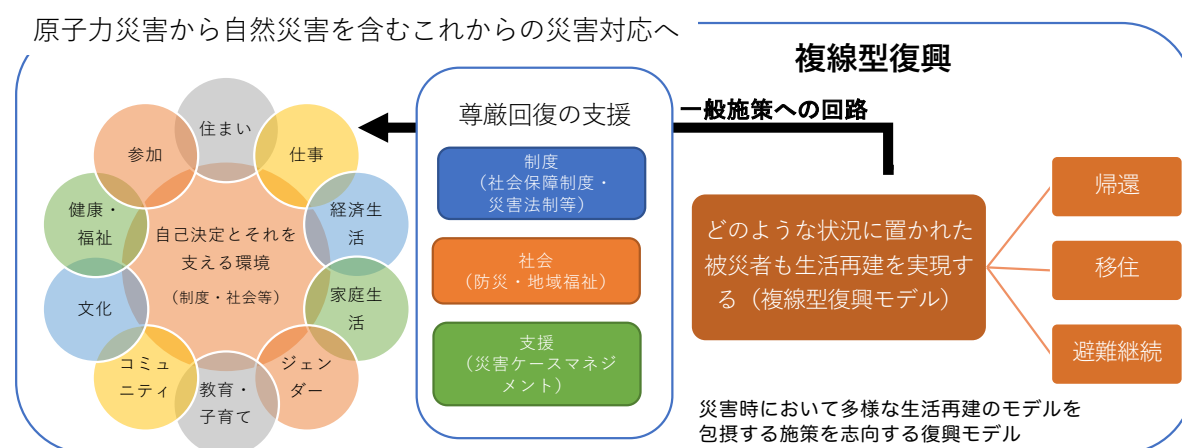
一つには、現実の避難の過程では人々は多様な方法と手段で避難している実態があるという消極的側面である。例えば、避難生活においても、行政機関が用意した建設型の応急仮設住宅に生活する者は少数派で、多数は既存の民間賃貸住宅を借り上げる、いわゆる「みなし仮設住宅」で生活することになった。そのため従来あったコミュニティを維持することは多大の困難を要した。生活再建の過程では、「帰還」か「移住」を迫られる復興施策が行われ、被災当事者が「どこで」「だれと」「どんな」生活再建をするかという意志は十分尊重されなかった。このように社会（制度）の側が単一的な生活再建の「型」を事実上強要することで、被災当事者の意思とは別の選択を迫られることがしばしば起こりえる。原子力災害においては、それが象徴的に現れた。震災によって福島県外に広域避難した被災者への（災害救助法に基づく）無償住宅提供が、福島県での避難指示の解除にあわせて終了をし、「帰還するか」「自らの費用で住宅費用を確保するか」という、本人の望まない「選択」を強いられた。長期化する原子力災害では、地域の再建のみならず、人々の生活の再建にも相当程度の時間を要する。「複線型」の多様な生活再建の道筋を包摂することなく、本人の意志に反し「強いられた生活再建」を迫られることは、個人・家族の生活の質を著しく低下させる。避難生活とその後の生活再建の道筋は単一の生活モデルには合わない実態となっている。

もう一つ複線型復興という概念を用いるには、積極的な側面も持っている。被災者一人ひとりの実情をふまえると、画一的な対応で生活の再建が果たされるわけではない。むしろ一人ひとりの被災者の状況に応じ、複数の再建の道筋が保証される事が大事だと言える。生活再建の道筋は異なっている、誰

¹⁰ ちなみに、「複線型復興」についての議論を始めて提起したのは、丹波史紀（2014）「東京電力福島第一原子力発電所事故の現状と復興に向けた課題」『学術の動向』（日本学術会議，vol. 19，pp. 72-76）である。

もが「尊厳」(dignity)を回復し暮らしを取りもどしていくことが重要であろう。そのためには、被災者自身が自らの状況を改善することができるよう将来の生活再建を展望し、生活再建への「自己決定」と復興政策への「参加」が求められる。被災者・避難者が生活の再建を実感し、それぞれの選択によって自らの居住する環境に社会参加し、市民的諸権利が擁護されることが望まれる。そのために、自らに関わる計画の策定や管理運営に当事者が復興のプロセスに参画できる仕組みづくりも欠かせない。「被災者」としてではなく、一人の個人として、その尊厳が災害時においても保たれる必要があり、災害によって損なわれた「尊厳」を回復していく過程こそが「真の復興」であるとする。この「尊厳」を回復していく復興政策が必要とされている。

図 3 複線型復興モデル



注:筆者作成。

(2)「複線型復興」にかかわる先行研究

「複線型復興」の議論には、その前身がある。それは阪神・淡路大震災において被災地と被災者の調査研究を行ってきた神戸大学の研究グループである。

塩崎賢明（2014：159-194）は、阪神・淡路大震災では「創造的復興論のもとでの『単線型住宅復興』であった」とし、東日本大震災ではそれが、「第二次創造的復興論のもとでの『混線型住宅復興』」となったことを指摘している。塩崎はなぜ東日本大震災における住宅復興を「混線型」と呼ぶのか。塩崎によれば、東日本大震災では住宅再建の手法に多様なメニューが存在していたことによる。例えば、仮設住宅においても、プレハブ仮設・木造仮設・みなし仮設と複数存在した。恒久住宅においても、公営住宅への応募か、支援金を得て自立再建を果たすか、移転事業に参加し土地を取得するなどである。さらにまちづくり事業においても、集団移転や区画整理、市街地全体の盛土といった様々な事業が行われたことを例に挙げている。しかし、塩崎がこれを「混線型」と呼ぶ理由には、そうしたメニューの豊富さとは逆に、「住宅確保のメニューとまちづくりが絡まっており、相乗効果よりは、むしろ相互に干渉して障害になっている面が強い」（p.160）とする。個々人の住宅確保の方針も、まちづくりの方針もはっきりしないが故に、かえって被災者の理解を難しくし、「的確な判断ができない」状態になったことが、結果として「混線状況」を生んだと指摘する。

塩崎によれば、こうした「混線状況」は、これまでの自然災害のように「もとの場所で再建・復興する」ということができない」という東日本大震災という災害の特質や、被災者の生活ニーズにこたえよう

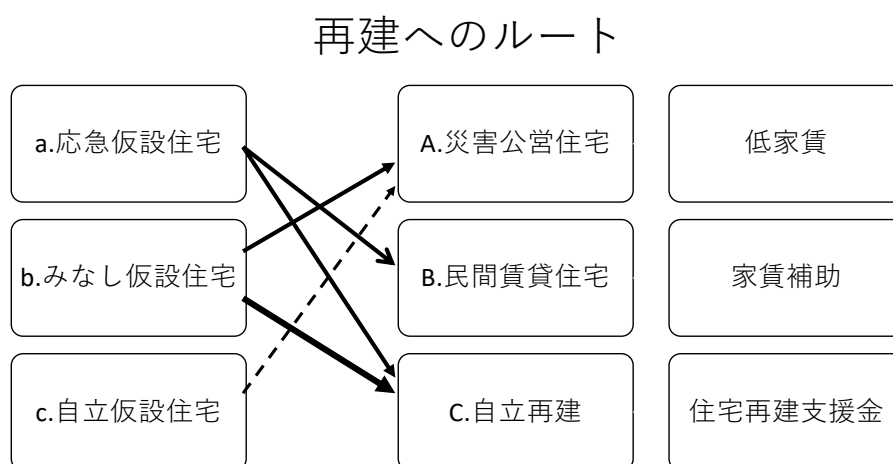
とするため、あるいは東北地方の人々の生活の豊かさがそうした多様なメニューを生む背景となったとする。しかし、結果として「混線状況」を生んだ原因は、こうした背景だけではなく、①「災害復興施策全般において、生活の質の確保に対する軽視」、②「縦割り行政や広域合併による基礎自治体の弱体化」、③「災害に対する系統的な政策形成システムの欠如」が原因であるとしている。

塩崎はこうした「混線状況」の経験をふまえ、「次なる震災復興への備え」として、「混線から複線へ」と提言している（図4参照）。塩崎によれば、「仮設住宅から終のすみかの獲得に至る道筋の混線状態を解消し、わかりやすい複線的で総合的なプログラムをつくらなければならない」（p.186）とする。その上で塩崎は、この総合的プログラムの原則を5点にわたって提言する。

- （ア）自己決定の原則（自分で自分の住宅を選ぶ）
- （イ）連続復興の原則（復興の段階ごとに生活が断ち切られない）
- （ウ）多様な選択肢の原則（自分にあった選択ができる）
- （エ）明快な説明と情報公開の原則（選択肢の中身がよくわかる）
- （オ）サステイナブルの原則（安全、快適、環境、地域性の重視）

塩崎の主張の軸は、自身の研究領域から住宅再建を軸にしている。しかし塩崎の主張は、それにとどまらず地域全体の再建を射程に入れている。住宅再建を複線型で自己決定していく上では、塩崎が指摘しているように、自治体が進める復興のまちづくり計画があいまいなままでは、個人の選択そのものが狭められたりすることもあり得、復興をえがく自治体の計画自身が、個人の住宅再建を多様なものにするための包摂性を兼ね備えていなければならないという視点に基づいている。その点を考えれば、塩崎のいう「複線型住宅再建」は、単に個人の住宅再建のメニューの豊富さを意味せず、制度や政策がそれを許容する必要があることを前提としており、住宅だけにとどまらない視点を有していると言える。

図4 塩崎による住宅再建のルート



出典：塩崎賢明（2014）『復興＜災害＞-阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店、p.190より。

塩崎の主張にもう一つ大事な視点がある。塩崎は、阪神・淡路大震災やそれ以降の東日本大震災など大規模災害における復興事業を検証していく中で、「創造的復興」の名の下で「便乗型開発事業」で、被災者の生活再建や被災の復興に寄与しない公共事業が数多く存在していることを指摘した。それによると、阪神・淡路大震災における復興事業は16兆3000億円の資金が投じられた。その内訳をみると、「福祉のまちづくり」に約283億円、「産業」に約294億円に対し、「多核・ネットワーク型都市圏の形成」に983億円と全事業費の6割が占められ、神戸空港の整備や新長田再開発事業など主としてインフラ整備に費やされた。しかし、塩崎はこうした「復興災害」は、便乗型開発事業という側面だけではなく、「復興プログラムの貧困」という側面も持つとしている。それは、この復興プログラムが、「非人間性、後進性、官僚性、無知、あるいは不作為」であるとし、孤独死や借上住宅からの追い出し、震災障害者の長期にわたる放置などをもたらしたとする¹¹。こうした「復興プログラムの貧困」は、大震災復興における住宅復興の際、「単線型プログラム」によって、被災者の生活再建の多様さを制約するものになる¹²。

「複線型復興モデル」の前身である塩崎の主張は、従来の都市計画や住宅再建中心の災害研究とは一線を画すものと言える。一方で被災者の生活再建は、多様な生活指標を用いることが必要であり、本研究はこうした先行研究の成果をふまえ、社会政策学・社会福祉学の領域から災害研究の進展をめざすものである。

(3) 日本学術会議による「複線型復興」の提言

日本学術会議災害復興支援委員会福島復興支援分科会では、2014年9月30日「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言」と題する提言を行っている。同提言は、丹波史紀が2014年に『学術の動向』において提起した「複線型復興」をベースに分科会委員の共同討議によって作成されたものである。同提言は、長期化する原子力災害の影響をふまえ、避難者の生活再建にむけて「複線型復興」を提唱した。そこでは、以下のように述べている¹³。

放射能汚染地域という特殊性や今後の避難区域の再編を踏まえつつ、避難生活に関わる帰還、移住、避難継続の選択については誰からも強要されことなく、避難者個人の判断を尊重する必要がある。また自主避難者や避難指示解除後の避難者に対しても、強制避難者と同様の政策対応を保障することが必要である。災害時においても個人としての尊厳が保たれ、国民の一人としてあらゆる市民的諸権利が他の国民と同等に保障されなければならない。原子力発電所事故による避難者の暮らしと住まいの再建を見通し、真に被災者が中心となる『複線型復興』を提案する。

そのうえで、同提言では6点にわたり、その観点を示している。それは、①早急に個人や家族の生活再建を図るために基金立て替え方式による賠償を進めること、②帰還をする住民への支援を具体化すること、③帰還を当面選択しない避難者も公平な取り扱いをすること、④長期避難者の住民としての市民

¹¹ 塩崎・西川・出口・兵庫県震災復興研究センター編（2015）,p.5.

¹² 塩崎（2014）,pp.9-10を参照。

¹³ 日本学術会議災害復興支援委員会福島復興支援分科会（2014）「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしとすましの再建に関する提言」

的権利を保障すること、⑤自治体間の広域連携を推進すること、⑥現行法制の不備を検証し改善する場を設置すること、である。

本提言提出の背景には、原子力災害の被害が拡大し、大量に生まれた被災者の生活再建と地域の再生をどのように考えるかという課題があった。原子力災害によって、被災し避難を余儀なくされた被災者が大量に存在していた。一方政府は、避難指示の区域に見直しを進めていた。2013年8月8日に川俣町における避難指示区域の見直しが施行されたことにより、被災11市町村すべてにおいて区域見直しが行われた¹⁴。

本提言では、ふるさとへの帰還を希望し元の暮らしを望む被災者には、地域の除染による放射線量の低減と地域活動の再開に向けた条件整備をし、生業や地域での暮らしの再生を実現する取り組みを進めていくことを求めた。一方、帰還を望まず別の地域での生活再建を希望する者やふるさとへの暮らしの再生を希望しつつも、避難指示解除の見通しが現時点では立てられない者も、「仮の生活」ではなくそれぞれの場所での生活再建を進めていく事が必要とされていた。長期にわたる避難生活を余儀なくされた原子力災害の被災者の生活再建に向けた条件整備をどのような立場におかれた被災者にも実現することを提言の基本的コンセプトとした。

ちなみに、与党自民党・公明党による東日本大震災復興加速化本部が2013年11月8日にまとめた「原子力事故災害からの復興加速化に向けて（第3次提言）～全ては被災者と被災地の再生のために～」では、原子力災害による被災地の区域見直しをふまえ、「早期帰還の促進」を実現するための条件整備を求める一方、帰還を選択しない被災者に以下のような方針をかかげた。

避難者の方々の中には、帰還よりも新しい生活を選びたいという人も出てきている。先行きの見通せない避難生活を一刻も早く解消し、長期に帰還困難な地域の方々が今後の新しい生活を選択するために必要な判断材料を、国は自治体と共働して提示し、それぞれの判断に応じた支援を行う責任がある。

このように政府・与党自身が、すべての被災者の帰還を前提としない方針をかかげるようになった。こうして本提言は、状況の変化をふまえ、多様な被災者の生活再建の道筋を選択できる条件の整備にむけた具体的な提言を行うことになったのである。

(4) 生活再建と複線型復興

災害は、すべての人々の住まいや命、あるいは生活を脅かす。災害は人々の暮らしを脅かす「社会的リスク」の一つである。災害を予防し、あるいは万が一災害に見舞われた際に、救助・救済がされる災害復興制度の役割は大きい。それだけですべての被災者の生活再建が実現できるわけではない。災害によって家族を失ったり、住まいや仕事を失い、生活を立て直す力（パワー）を奪われる人々への支援は、対人的な社会支援によってそれをサポートしていくことが必要である。これは社会福祉専門職が災害時に果たす重要な役割の一つと言える。そのために、被災者の生活再建に社会福祉専門職が役割を発揮する制度的位置づけと実現すべき目的・目標を明確にしていく必要がある。

¹⁴ 原子力災害対策特別措置法第20条第2項に基づき、原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）が、被災11市町村の避難指示区域について新たな区域設定を行い、当該市町村長に対してその旨指示し行われた。

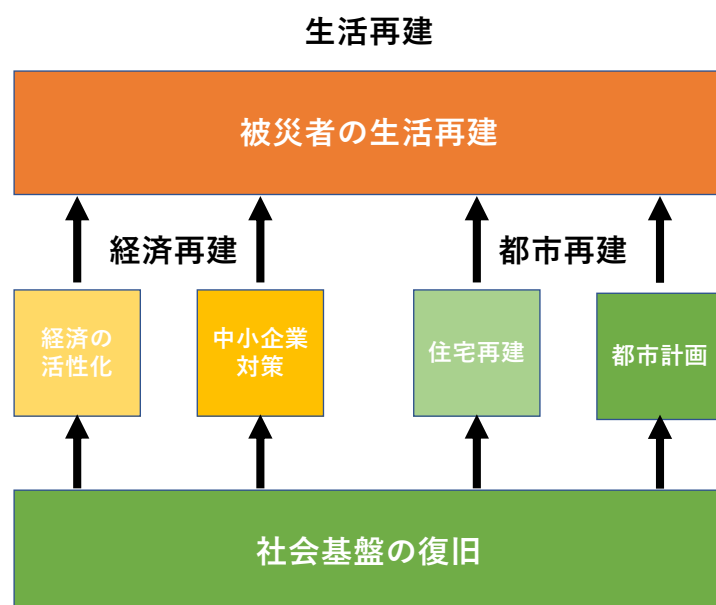
ところで、災害時には、人的・物的損失をとめない被害を受けた者は「被災者」となる。ではその被害とは何か。被災者の視点から考えれば、①いのちや健康、②住まい、③仕事や生業、④社会関係など地域コミュニティにおける暮らし、などがあげられる。これまで見てきたように、単に人的・物質的な損失だけではなく、仕事や生業を通して培ってきた社会状態や地域社会との社会関係をも含む幅広いものである。同時にそれは被災者個人やその家族への被害にとどまらず、「ふるさとでの暮らし」といった必ずしも金銭に還元できない「全体的な損失」や風評被害等にあらわれるように地域そのものの価値の毀損にもつながる。

こうした中において災害時における被災者の生活再建とは何か。そのための具体的な支援の方法や原理はなにか。後述するように、「生活再建」が本格的に議論されるようになったのは、阪神・淡路大震災意向であろう。阪神・淡路大震災を契機とし、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」（1995年2月）が制定され、同法の第2条「基本理念」では、「阪神・淡路地域の復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、阪神・淡路地域における生活の再建及び経済の復興を緊急に図るとともに、地震等の災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを緊急に推進し、もって活力ある関西圏の再生を実現することを基本理念として行う」（下線は筆者）とした。ここで、「生活の再建」がかかげられることになった。さらに、災害対策基本法第34条第1項に基づく「防災基本計画」（1995年7月改定）において、「災害復興」という概念が用いられることになった。

研究領域においても、木村玲欧（2006）や林春男（2001）らによるアンケート調査や、ワークショップ形式に基づく生活再建要素の抽出（立木 2011）などが試みられてきた。また、被災者への聞き取りに基づき主観的な復興感を「復興曲線」として抽出しようとする試み（宮本 2008）をされてきた。こうした被災者の主観的復興感から生活再建の要素抽出やライフサイクルに基づく主観的復興感とは別に、行政評価の手法を用い、インプット指標、アウトプット指標だけでなく、アウトプットの結果として被災者が受ける効果を示す指標として、アウトカム指標に基づき客観的指標に基づき評価を試みようとする取り組みも行われてきた（紅谷 2017）。

生活再建については、自然災害においては従来「住宅再建」を中心にしながら議論が進められてきた。例えば、神戸市に基づく復興構造（図5参照）では、生活再建の構成要素は、主に住宅再建を含む都市再建と経済再建とされており、住宅だけにとどまらず、仕事や所得、健康・福祉、地域における社会関係など広範囲にわたる生活再建の指標化がまだ十分なされていなかったのが実態と言えよう（神戸市 2000）。本研究では被災者の生活再建をひとまず「災害時でも可能な限り日常生活に近いあるいは同等程度の生活を営むことをめざし、災害時においても尊厳が損なわれないよう個人の人權と尊厳の保障されること」と位置づける。本論文では、災害時における被災者の生活再建を住宅、仕事や所得、健康・福祉、地域における社会関係および意識などを含む様々な指標をもとにし、被災者への実態調査を行った結果をもとに、被災者の生活再建を検討する。

図 5 阪神・淡路大震災からの復興構造



阪神・淡路大震災からの復興構造（神戸市2000）

出所：神戸市震災復興総括・検証研究会（2000）より筆者作成。

（4）自然災害と原子力災害

原子力災害は、その甚大な影響と被害から、他の災害と異なるものとして評価される。自然災害と異なり、原子力災害という性格が被害をさらに複雑なものにさせる。前述のように、人為的な災害という加害者／被害者という構図は自然災害にはあまり見られない特徴の一つでもある。さらに後述するように、広域避難や家族離散、長期にわたる避難生活、また福島県に突出してみられる震災関連死などは、自然災害以上に原子力災害が被害を深刻なものしていることを裏付けている。ただ、その被害を原子力災害の「固有なもの」として捉えることは正しくない。それを「固有なもの」としてしまうことは、その対応を「特別なもの」として特定の圏域や対象に矮小化して対応することにもなりかねない。東日本大震災における原子力災害は、被害が広い領域に広がっているにもかかわらず、特定の地域に避難指示を限定し、東京電力からの損害賠償も発災時の居住によって対象や基準が異なるような問題を示した。原子力災害を「固有なもの」とせず、自然災害を含む様々なリスクにさらされた個人や家族の生活問題としてとらえていくことが必要とされる。

こうした着想にいたるエピソードを紹介する。東日本大震災以降、原子力災害によって避難を余儀なくされた自治体の復興計画策定の際、被災者の生活再建支援を具体化する議論の中で、担当する自治体職員が発した言葉である。それは、「被災者の生活再建とはいうものの、具体的には東京電力からの賠償しか浮かばず、それ以外の生活再建支援を自治体として何ができるのか悩む」という言葉であった。確かに人為的な災害における被害の責任の多くは、加害企業である東京電力が負うところが大きく、損害賠償はその償いの一つと言える。しかし、それだけで被災者の生活問題が解決するものではない。東日本大震災における複合災害によって受けた被災者の生活課題を的確にとらえ、そこへの支援を具体化することは住民支援を担う自治体の役割と言える。しかし、原子力災害の被害を「固有なもの」として狭くとらえれば、特別対策として賠償による生活再建だけが思い浮かぶということになりかねない。原

子力災害によって引き起こされた被害を，加害企業である東京電力の作為・不作為の結果としてのみとらえず，そこから様々なリスクにさらされた個人や家族がかかえる生活問題の構造としてとらえ直す必要がある。それは実践的には，「特別対策」だけに止めず，「一般対策」へと導く「回路」ともなり，人為的災害を含む様々なリスクにさらされた個人や家族が，そのリスクを軽減し改善する施策として「昇華」していく必要があるのである。

第1章 災害時における被災者の生活再建に関する先行研究

第1節 わが国における災害対応の歴史

(1) わが国における災害対応の歴史

歴史的に593年に建設された四天王寺の「四箇院」（非田院・敬田院・施薬院・療病院）によって、医療保護、身寄りのない高齢者の保護救済などが、わが国における生活困窮者などへの支援の始まりだとされている。718年の養老律令の制定によって、「戸令」と呼ばれた救済制度が存在していた。その対象は、61歳以上の妻のない者、50歳以上で夫のない者、16歳以下で父のない者、61歳以上で子のない者、66歳以上の高齢者および疾病者とされ、役所からの現物給付が行われていた。また、かんばつや水害など災害などによる生活困窮者に対しては、「賑給」と呼ばれた天皇の慈恵による救済が行われた。6世紀以降は仏教徒による慈善事業も行われた。行基の行き倒れた人々を保護する布施屋などが有名である。貞観地震（869年）をはじめ、日本は歴史的に地震・風水害・火災・疫病や飢饉などの社会的災厄を経験してきた¹⁵。

18世紀・19世紀には日本は大きな飢饉に見舞われ、社会不安を高めることになった。この飢饉は、享保・天明・天保の三大飢饉と呼ばれ、江戸時代の社会や政治の変動のきっかけにもなった。この三大飢饉は、イナゴの大量発生や気候変動にともなう凶作などにより、人々の生活は貧苦を経験し、米屋の打ち壊しや農民一揆、飢餓にともなう人肉を食する者がでるほどの被害をもたらした。時の幕府は米を「御救米」の名の下に被害を受けた被災者に支給した。

江戸時代、災害によって被害を受けた田畑や道路、河川などの復旧事業を「大名手伝普請」という方法で基盤整備を行ってきた。1783年の浅間山天明噴火の際には、被災して職を失った者に土運びなどの公共事業を行う「御救普請」が行われた。また、安政東海地震（1854年）には「御救小屋」が設置され、粥などの炊き出しの提供が施され、家屋が流失した者や死亡者のいる家庭に「御救金」が支給された。北原は、災害を史実に基づき人々の暮らしと社会に焦点にした災害社会史研究に取り組んできた。北原は安政大地震を題材に、「災害イコール苛斂誅求・悲惨・零落といったイメージでくくることが人間の多様な側面を見落としてしまう危険性」（p.14）を含み、「災害を乗り越えようとする人間の叡智」がとかく見落とされがちだとする¹⁶。安政大地震の際に、安政大地震の際に人々の間にかわら版・地震鯨絵・錦絵などが流布した。このことについて氏は、「鯨絵における災害＝地震は決して禍一色で捉えられてはいず、世直り、万代楽、御代万代といった言葉に表れているような現実（災害後出現した社会）の謳歌」（p.175）だとする。それは、災害が災厄として人々に災いをもたらす存在だけでなく、災害後の社会における時代的变化を謳歌しようとする人々の「神格化」の過程でもあった。

また北原は、安政大地震の際に幕府は町方の救済方法について紹介している。それによると、罹災民への①焚出し、②御救小屋、③御救米の施与といった「三仕法」の他に、「怪我人の救療・手当」や、「日用品の確保を諸問屋に命じる」、「与力・同心をして町中見廻・救助・取締りをさせる」などの措置がとられた（pp.192-234）。いまの災害救助法に通じる施策がとられた。この際、注目されるのは、御救米の支給の際に、支給対象を「震災を受けた者に限定していない」で、行商や日雇などの「其日稼ぎの者」や、「表店で商ひをするが、僅かな売り上げ高しかない者」や「下細工などの居職」などにも

¹⁵ 古代から現代までの日本の災害史を簡略にまとめたものとして、北原糸子（2016）などがある。

¹⁶ 北原の指摘は、災害時においても人々がそれを乗り越え次の社会を展望する視点が歴史的にも見いだされるものであり、近年のレジリエンスに関わる議論に通底する者と言えよう。詳細は、北原糸子（1983）を参照。

対象をひろげ、「震災救助に名を借りて、生活困窮者一般を救う」(p. 200) 施策が行われたことである。特に北原が目にしたのは、その受給率の高さである。江戸全体においても御救米の受給比率は約68%と高いものであったが、京橋周辺の五番組における御救米の支給対象を調べ、「其日稼」階層を擁した地域において支給率が高いことを示している。中には約92%の支給率を占める地域もあった。また「^{せぎょう}施行」と呼ばれる災害後の義捐金が、武家や寺院だけではなく町人などの商業者によってなされた。北原の災害への捉え方は、災害を従来の歴史研究にあった領主的収奪の上に、飢餓によって、人々が如何に深く痛めつけられたかといった「収奪理論」からは一線を画し、時の支配層からの施しとして当時の災害救助の方法を見なせず、文化的・宗教的観点も加味し、人々が災害にどう対処し向き合ったかを「社会史」として明らかにしようとした。

明治時代に入り、時の政府は備荒儲蓄金(1880年)を定めるなどし、凶作への備えをした。この備荒儲蓄金は、明治13年に太政官布告三一号として出された。法案審議過程で、その目的を「非常ノ凶荒、不慮ノ災害、地租補」の三つと定め、国の補助(地租の3%、120万円)と府県の地租3%を拠出し、国の補助を原資にこれを儲蓄し、災害に備える災害準備金である¹⁷。災害に見舞われた場合、「生活困窮者に対して食料は30日限り、小屋掛料(=家屋再建費)一戸10円以内、種穀料一戸20円以内を救助する。そして、土地を手放さなければ地租が納められない者には、地租を補助するか貸与する」(p. 137) というものであった。

1890年代に入ると、濃尾地震や明治三陸津波など大規模災害を経験することになった。社会事業家である石井亮一は、1891年の濃尾地震によって親を失った女子が売られるのを見かねて子どもたちを引き取り、孤女学院を設立し、後の1897年滝野川学園(現在:滝之川学園)と改称している。災害における被災者への救済として、1899年(明治32年)罹災救助基金法が制定され、長く災害救助の基本的法律と位置づけられた。このように地震・火災・風水害や疫病や飢饉は、人々の生活を脅かし、貧困や生活不能に陥らせた。こうした災厄に対する社会対応は、特に明治以降、国家の政治的関心事の一つであった。

(2) 関東大震災における流言

1923年の関東大震災は、近代日本における大規模災害の始まりと言える。マグニチュード7.9の地震と津波、その後の大火によって、東京をはじめ1府6県(東京府・神奈川県・千葉県・埼玉県・静岡県・山梨県・茨城県)において甚大な被害をもたらした。死者約10万人、行方不明者約4万3400人、家屋など建物の倒壊や焼失は70万棟を超えたとされる。東京市内では、浅草、日本橋、京橋、神田などの人口密集地帯で火災が集中した他、本所、深川では区域の85~100%が焼失した¹⁸。特に火災の猛威はすさまじく2時間半ほどで100%にまで火災が達していた。その火災は前日の台風の影響で広範囲に及び、鎮火がしたのは46時間後の9月3日であった。救護・救援もままならない状態に陥った政府は、震災翌日の9月2日に戒厳令を宣言した。

吉村昭(1977)は関東大震災時における「流言」の数々について詳しく紹介している。地震・火災などにより甚大な被害がもたらされた関東地方は、「人間の精神状態を平静にさせておくことはできなかった」(p. 141)とし、被害の全体像をふくめ確実な情報を得る手段のほとんどが経たれた状態におかれた。庶民だけでなく、警察をはじめとする官公署、新聞社などが情報伝達の手段を絶たれ、流言が

¹⁷ 詳細は、北原糸子(1998)『磐梯山噴火—災異から災害の科学へ』吉川弘文館を参照。

¹⁸ 詳細は、北原糸子(2011)を参照。

「人の口から口に伝わる間に、憶測が確実なものであるかのように変形して、しかも突風にあおられた野火のような素早い速さでひろがっていった」(p. 144)であった。吉村によると、人々の間では地震後に「大津波」が来るかのような流言が流れ、情報を得る手段を持たない地方の新聞社が流言をそのまま鵜呑みにして流していた当時の様子を伝えている。

吉村は関東大震災における大規模な流言について詳しく述べているが、その一つは「社会主義者が朝鮮人と協力し放火している」とされるもので、「大震災が起ってからわずか三時間ほど経過した頃、すでにその奇怪な流言はさまざまな流言にまじって人々の口から口に伝わっていった」(p. 160)とされる。しかし東京市内で湧いたこのような流言は、「大地震再來說や大津波襲來說などの流言のほうがかかるかに勢いが強く、社会主義者と朝鮮人による放火説はその中にほとんど埋れてしまっていた」(p. 163)。

大震災の日の夜、横浜市内で同様に「朝鮮人放火す」とされる流言が起こった。これに加え、強盗、殺人、投毒などの流言や、保土ヶ谷、戸塚の朝鮮人土木関係者数百人が来襲するといった流言まで起こっていた。当時、日本人による大規模な強盗事件が頻発した。例えば、立憲労働党総理山口正憲によって避難民を煽動し「横浜震災救護団」と称される一団がつくられ、この中から「決死隊」と称される組織がいくつか編成され、物資調達のための強盗を繰り返した。こうした行為を目の当たりにした一般市民は、朝鮮人による強盗、強姦、殺人、投毒などの流言を信じていった。横浜市内で流れた流言は、その後東京市内をはじめ各地に広がり、関東一円のみならず福島県にまで達していた。一般市民による自警団が朝鮮人を次々と襲った。この自警団は、棍棒や日本刀、はては拳銃まで持ち出し武装化した。こうした自警団は、検問所を設け通行人を次々呼び止めて訊問し、朝鮮人のみならず訛のある地方出身者まで暴行を加え、殺害にさえ及んだ。こうした自警団によって殺害された朝鮮人は政府発表では231名とされたが、後に吉野作造らが調べたところ、東京、横浜をはじめ各地で行われた朝鮮人虐殺は2613名とされた。

しかし、横浜や東京で広がった朝鮮人襲来の流言が、各警察署から報告が相次ぐと、政府でもこれを信じ、戒厳令を9月2日に適用した。これは主として「治安対策」としての性格を有し、超法規的措置による対応がなされた。実際、内務省警保局によって、「朝鮮人が各地で放火し、不逞の目的を遂行せん」とする打電がなされ、こうしたデマをきっかけに、朝鮮人や中国人、さらには社会主義者までもが虐殺される事件が起こった。後に警察や裁判所検事局において調査されたが、「一つとして朝鮮人の襲来等を裏付けるものはなかった」(p. 178)。政府も9月5日によりやく朝鮮人暴動説が全く根拠のない流言であると断定し、内閣告諭を発して流言に基づく暴行・虐殺を食い止めるようになった。

(3) 後藤新平の「帝都復興」と福田徳三の「人間の復興」

関東大震災においては、後藤新平の発案による「帝都復興の議」が9月6日諮られ帝都復興院が設けられた。後藤の復興院構想は、復興計画を復興院で立て、それを復興審議会で審議し、閣議決定後に議会にかけるというものであったが、後藤がこの復興院構想を新党結成という政治課題に利用しようとしたために、審議会メンバーや政友会などからの反発をうけることになった。復興審議会の人選も公平性を欠いた。実際には後藤の構想は、周囲の反対や抵抗によって十分実を結ばず、帝都復興院もわずか半年で内務省の外局である「復興局」に格下げされた。元々東京市長であった後藤は、8億円をかけた東京改造計画を打ち上げ「大風呂敷」と言われていたが、関東大震災を契機に自らが持っていた都市計画の構想を実現しようとした。ただし、近年の関東大震災研究では、これまで中心に語られてきた後藤の帝都復興計画だけではない史料に基づいた議論が展開されている。北原(2011)は、9月2日の戒厳令

(勅令 398 号) が出されたと同時に、「非常徴発令」(勅令 396 号)と「臨時震災救護事務局管制」(勅令 397 号)が公布されており、後藤の言葉を借りるなら「災害直後ニオケル救急保安等ノ事務ハ臨時震災救護事務局ノ管掌スル処」であり、実際の被災者の救護・救援は後藤の帝都復興計画とは別に実働していたのである¹⁹。

後藤新平の帝都復興に異を唱え、「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬ」と主張したのは、戦前の経済学者の福田徳三である²⁰。1923 年 9 月 1 日の関東大震災を経験した福田は、発災直後の 9 月 10 日には市政調査会の依頼により、学生らと罹災実地調査を 5 日間行った。さらに 13 日から 7 日間にわたり、東京市役所調査課の依頼により、芝離宮および芝公園のバラック調査を実施し、総計 2,866 世帯、12,969 名から調査をした。こうした被災調査を実施しつつ、福田は新聞や雑誌などに相次いで論文を発表した。これをまとめたのが、『復興経済の原理及若干問題』である。関東大震災に「帝都復興の議」を発案し「理想的帝都建設の為の絶好の機会」と打ち出した後藤新平に異論を唱えたことから、福田は「人間の復興」をかかげたのである。福田によれば、「人間の復興」とは、「大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味」した (p. 133)。すなわち、「今日の人間は、生存す爲めに、生活し營業し労働せねばならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、營業及労働機會 (此を總稱して營生の機會エルヴァエルプス・ゲレーゲンハイトといふ) の復興を意味する。道路や建物は、この營生の機會を維持し擁護する道路立てに過ぎない。それらを復興しても、本體たり實質たる營生の機會が復興せられなければ何にもならない」というのである。

福田の「人間の復興」に関する議論は、今日の災害復興研究につながる重要な指摘である。しかし、日本の災害復興の基本的考え方に福田のような「人間の復興」が中心に位置づけられることは、少なくとも国の政策においては無く、インフラ整備を中心にした「開発的復興」が長らく続けられてきた。このことについて、福田の『復刻版 復興経済の原理及若干問題』を刊行した際に所蔵された巻末論文において山中茂樹は、「政策的にも学說的にもメインストリームとはならなかった」理由を明らかにすることが重要だとした²¹。一般的に「法律はこの世界が合理的理性人で成り立っているとの前提に立つ」ために、「自然災害に国家は責任」がなく「個々人の自助努力によって果たされるべきだ」ということを理由と、「公共投資が回り回って被災者の懐を潤す」という「復興経済の地域内循環説」による「実体面からの理由」の「二つの理由」が考え得るが、山中によれば、「根源的な問題が抜け落ちている」とする。それは、「災害復興を為政者の視点でみるのか、被災者の視点で考えるのか」ということだとする。山中が例に挙げるように、阪神・淡路大震災における住宅再建の運動から生まれた「被災者生活再建支援法」や、鳥取県西部地震を契機にした「被災者住宅再建支援基金制度」につながる「ひとの復興」をつなげる動きはあるものの、今日においても政府の災害復興事業においては依然としてインフラ整備中心の事業である。

福田の「人間の復興」をとりあげ、「創造的復興」の名の下で「惨事便乗型復興」が被災地にもたらす弊害を指摘したのが岡田和弘 (2012) である。東日本大震災における政府の復興政策が「ショック・ドクトリン」(惨事便乗型資本主義)の性格を持ち、「東京に本拠をおくグローバル企業や復興ビジネスの視点からの政策ライン」と、「コミュニティ (地域) ベースで経営と地域産業、生活を協同で再建

¹⁹ 詳細は、北原糸子 (2011) を参照。

²⁰ 福田徳三の『復興経済の原理及若干問題』は、復刻版が関西学院大学出版会より 2012 年に発刊されている。「人間の復興」をかかげた福田のこの主張は、「營生機會の復興を急げ」(p. 133)に残されている。

²¹ 山中茂樹 (2012 : 308)。

する多様な試み」が被災地でも展開され、「被災者の生活領域としての地域経済・社会の再建を重視する政策ライン」との「対抗関係」におかれているとする（岡田 2012：14-15）。岡田によれば、「被災者の生活の復興を抜きにした『ハード』の復興はナンセンス」（p. 48）であり、「これまでその地域の産業と暮らしを支えていた農家、漁家、中小企業、協同組合、NPO（非営利組織）法人、そして地方自治体の地域内再投資力を再形成することが何よりも重視されなければならない」（pp. 48-49）する。その被災地でこうした実例が現れているとし、新潟県中越地震における山古志村や東日本大震災における住田町の例などをあげている。

後述するように、東日本大震災、特に福島県内の原子力災害によって避難を余儀なくされた自治体の復興計画のほとんどが、「ひとの復興」と「まちの復興」の二本柱をかかげた。これには、原子力災害による長期の避難指示により、復旧事業すら数年間始められなかった原子力災害独自の課題が背景にはあるが、「人民生存せざれば国家また生さず。国家最高の必要は生存者の生存権擁護」であるとした福田の言葉にあるように、人々の生活再建なくしては、地域（自治体）そのものが存続できないという切実な実態を受けとめたからこそかかげられた理念でもあった。

歴史的に見れば、日本では災害時における生活再建は社会政策上の大きな課題の一つであった。しかし、実際に行われる復興政策は、関東大震災における後藤新平と福田徳三の議論にも現れているように、「地域の再建」か「生活の再建」かが常に問われてきた。宮原（2006）の定義によれば、「復興」とは「災害によって衰えた被災者および被災地が再生すること」（p. 23）であるとしている。ここでもその対象は「被災者」と「被災地」の両者である。しかし宮原が言うように、「復興は被災地の物理的復旧を前提として、おもにその延長線上にある都市（地域）開発を指示していた」（pp. 23-24）のであり、被災者の生活再建は、「復興概念の周辺部に位置づけられ」てきたのである。日本において長らく災害における復旧・復興事業とはハード中心の施策であったと言える。

第2節 災害に関する先行研究

災害をテーマにした研究は、自然科学領域・人文社会科学領域を問わず数多く存在する。そのうち社会科学領域での災害研究の出発は、浦野正樹（2007）の整理を借りれば、1920年 S.H. プリンズによる『災害と社会変化』や1938年のH. キャントリルによる『火星からの侵入』が出された頃から始まったとされる。こうした研究の多くは、「災害時における人間の心理的反応と不適応行動」（p. 18）などを扱ったものが中心であった。

その後第二次世界大戦後になると、戦闘期における爆撃から「ストレス状況下における人間行動の分析」（p. 18）から心理的反応と行動の分析、さらにはコミュニティの変更と組織対応などの研究に移っていった。こうした研究の多くは、災害という危機の状況下における人間行動の理解やパニック発生の要因などに関心があった。

1980年代に入るとワイズナーらによる脆弱性（Vulnerability）に関する研究が登場してくる。背景となったのは、1970年代に起きた南米における相次ぐ地震で、災害の発生によるハザードとそれへの防災対応だけでは被害実態を正確に把握することができず、社会・経済・文化構造がその被害をさらに拡大し壊滅的なものへとともたらしめていくことが認識されていったからである。

近年では、脆弱性（Vulnerability）の概念は、「貧困や権力からの疎外、資源や教育・訓練の欠如などネガティブなイメージが常につきまとい、そこに囚われた人々をパワーレスで、被害状況を一方的にこうむる受け身的な存在」（p. 39）と捉えがちであることから、復元＝回復力（Resilience）の概念もセットで提起されるようになってきている。

一方、日本における災害研究は、震災予防調査会による調査研究や原爆被災者研究などから出発し、1970年代頃から本格化していった（田中 2007）。田中の整理を借りるとするならば、都市火災や地震時の生死を分ける要因と具体的解決策を研究した安倍北夫や、警報や避難指示・勧告の伝達過程と受容過程、その中での避難行動の実態を分析した岡部慶三の研究などがある²²。その後、津波警報の発表や伝達などにかかわる情報に関する研究や、災害による長期的な地域社会の変動を扱う研究が展開されていくことになる。田中は我が国の災害研究のアプローチを三つの領域に整理した。それは、①社会情報論的アプローチ、②組織論的アプローチ、③地域社会を対象にしたアプローチ、である。

（１）災害を対象にした研究の推移

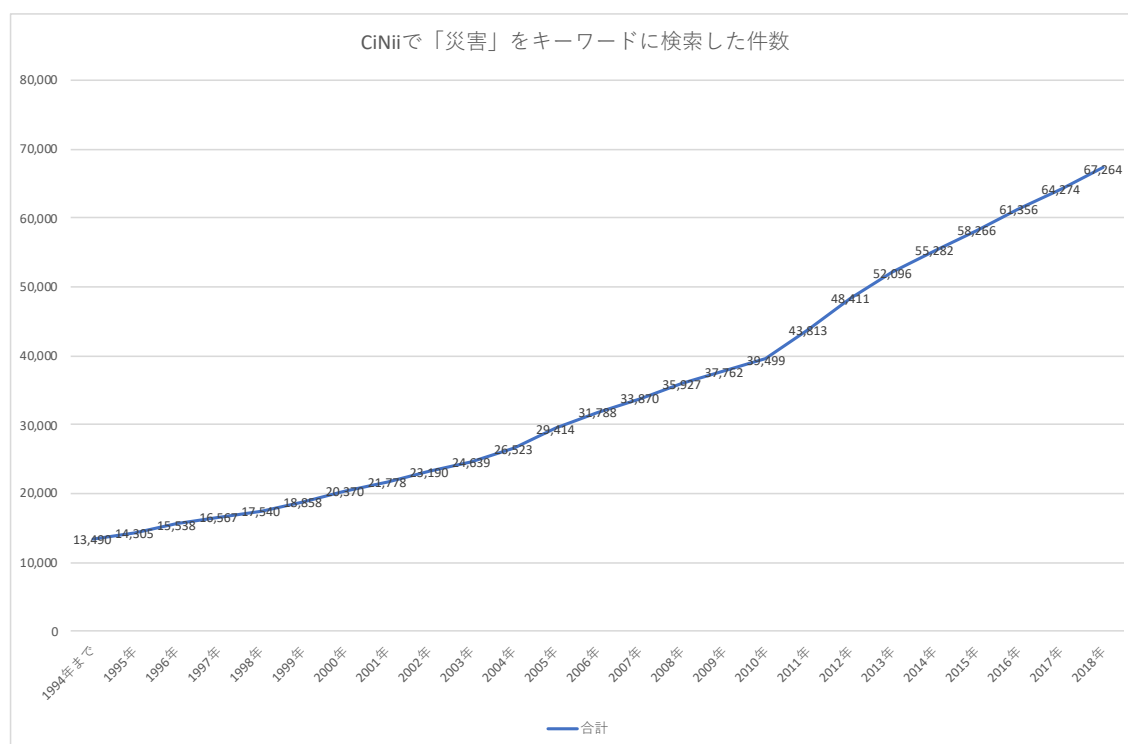
CiNii において「災害」をテーマにタイトルの論文検索をすると、2018 年末までの論文数は 67,264 件存在する²³。ちなみに阪神・淡路大震災より前の 1994 年までのそれは、13,490 件であった。阪神・淡路大震災以前の 1994 年は 394 件であり、翌年 1995 年のそれは 815 件、1996 年 1,233 件と比べると阪神・淡路大震災を前後して災害に関わる学術上の関心が高まったことがうかがえる。その後は、毎年 1000 件前後の「災害」に関する論文が出されている。2005 年には前年の 1,884 件から 1,000 件以上増え、2,891 件の論文が出されている。これは、前年の 2004 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震による影響とみられる。さらに東日本大震災が発生した 2011 年には 4,314 件と前年の倍以上の論文数が出されている。その後はやや減少傾向にあるものの 2018 年でも 3,000 件近い論文数が今も出されている（図 6 参照）。このように、大規模災害を契機にしてその研究が増加する傾向にあると言える。

1995 年 1 月 15 日の阪神・淡路大震災はそれまでの自然災害とは異なる大規模災害であった。災害関連死を含む死者数は 6,434 人であり、住宅被害も約 64 万棟にのぼる大規模災害であった。その後、自然災害に関わる研究は自然科学・人文社会科学の領域を越えて幅広く展開されるようになった。例えば、社会学領域の研究者による共同研究として、『阪神・淡路大震災の社会学』（1999）のシリーズなどがある。同研究は幅広い研究者等によって、被災実態とその救援、避難所・家族等の避難生活における課題、復興や防災まちづくりなどの観点から精力的に共同研究がなされた。また、「ボランティア元年」と呼ばれるように、阪神・淡路大震災は被災地に多くのボランティアが駆けつけ救援活動を展開することになり、その後特定非営利活動促進法（NPO 法）の制定により市民活動が日本で定着する契機にもなった。これに関する社会学や関連領域における「支援の実践知」に関する研究も数多く出された（例えば似田貝香門 2008）。ちなみに「阪神・淡路大震災」をフリーキーワードにし、論文および著書を検索したところ、2019 年 10 月 2 日現在、論文 6,523 件、著書 369 件、であった。

²² 田中淳（2007）「日本における災害研究の系譜と領域」『災害社会学入門』弘文堂を参照。

²³ 2019 年 10 月 2 日調べ。CiNii 上では、一番古い論文は 1892 年のエフ、アール、エス、ジョン、ミルン「地震の災害を軽減することに就きて」（地学雑誌 4(12), 568-571, 1892）であった。ただし、この約 7 万件の中には、「労働災害」などの職業上あるいは産業上の災害についても含まれている。

図 6 「災害」をキーワードにした論文件数の推移



出所：CiNii をもとに検索し筆者作成。

(2) 東日本大震災以降の災害研究の進展

東日本大震災は、その被害の甚大さも影響し、幅広い領域において学術研究がなされた。防災や災害を対象とする学会は、主に、建築学会、土木学会、地盤工学会、日本地震工学会、日本地震学会、日本自然災害学会、地域安全学会、日本災害情報学会、日本災害復興学会、日本災害医学会、日本災害看護学会、日本災害医療薬剤師学会などがある。なお東日本大震災後の2011年に、日本学術会議の土木工学・建築学委員会が幹事となり「東日本大震災の総合対応に関する学協会連絡会」が設立され、30の学会が参画した。その後日本学術会議の協力学術連携団体として「防災学術連携体」とするネットワークへと発展している。それぞれの学会が精力的に調査研究を担っているだけでなく、異なる領域の学会が幅広い学際的な連携を進めている点に特徴がある。

防災学術連携体の参加学会（あいうえお順）

安全工学会（JSSE）/横断型基幹科学技術研究団体連合（TraFST）/環境システム計測制御学会（EICA）/空気調和・衛生工学会（SHASE）/計測自動制御学会（SICE）/こども環境学会（ACE）/砂防学会（JSECE）/水文・水資源学会（JSHWR）/石油学会（JPI）/ダム工学会（JSDE）/地盤工学会（JGS）/地域安全学会（ISSS）/地理情報システム学会（GISA）/土木学会（JSCE）/日本安全教育学会（JASE）/日本応用地質学会（JSEG）/日本海洋学会（JOS）/日本火災学会（JAFSE）/日本火山学会（VSJ）/日本風工学会（JAWE）/日本活断層学会（JSAF）/日本看護系学会協議会（JANA）/日本機械学会（JSME）/日本危機管理防災学会（JEMA）/日本気象学会（MSJ）/日本救急医学会（JAAM）/日本計画行政学会（JAPPM）

/日本建築学会 (AIJ) /日本原子力学会 (AESJ) /日本航空宇宙学会 (JSASS) /日本公衆衛生学会 (JSPH) /日本古生物学会 (PSJ) /日本コンクリート工学会 (JCI) /日本災害医学会 (JADM) /日本災害看護学会 (JSDN) /日本災害情報学会 (JASDIS) /日本災害復興学会 (JSDDR) /日本自然災害学会 (JSNDS) /日本社会学会/日本森林学会 (JFS) /日本地震学会 (SSJ) /日本地震工学会 (JAEE) /日本地すべり学会 (JLS) /日本造園学会 (JILA) /日本第四紀学会 (JAQUA) /日本地域経済学会 (JARES) /日本地球惑星科学連合 (JGU) /日本地形学連合 (JGU) /日本地質学会 (GSJ) /日本地図学会 (JCA) /日本地理学会 (AJG) /日本都市計画学会 (CPIJ) /日本水環境学会 (JSWE) /日本リモートセンシング学会 (RSSJ) /日本緑化工学会 (JSRT) /日本ロボット学会 (RSJ) / 農業農村工学会 (JSIDRE) /廃棄物資源循環学会 (JSMCWM)

ちなみに、日本学術会議「東日本大震災に関する学術調査・研究活動 ―成果・課題・提案―」(2017年9月29日)によると、日本学術会議の会員・連携会員(特任を含む)に調査して得た732の回答のうち、「専門分野」について最も多かったのは「複合領域」で188票、次いで「土木工学・建築学」(67票)、「農学」(64票)、「社会学」(39票)と続いた²⁴。社会福祉学を含む社会学が4番目に多いことがわかる。さらに「複合領域」の具体的分野を含め、回答された専門分野と「複合領域」の第1回答分野との合計でみると、「農学」(81票)が最も多くなり、次いで「土木工学・建築学」(72票)、「社会学」(52票)、「心理学・教育学」,「環境学」,「地球惑星科学」(各42票)という順であった。ちなみに「社会学」の領域を具体的な分野でみると、「住民・住民組織」,「コミュニティ」,「NPO・ボランティア」,「都道府県・自治体」,「災害時の避難・移動」,「社会意識」が多かったとされる。

さらに、「災害の復旧・復興の分野」(複数回答)では、「コミュニティ」「復興計画・事業」「社会インフラ」「人的被害」「農林水産業」「災害時の避難・移動」「医療,精神的ケア」と続いた。これをみると、「コミュニティ」や「災害時の避難・移動」,「医療,精神的ケア」は比較的多いものの,「福祉」については48票と低調であることがうかがえる。

また、原子力災害についてみると、「福島第一原子力発電所事故関係」として,「環境中の放射線量および放射性物質」「原発事故にともなう環境への影響」「原発事故にともなう人体・健康への影響」「原発事故と社会システム」「原発事故にともなう食料生産への影響」の順であった。

CiNiiで東日本大震災以降の災害研究について、検索した。とくに「原発事故」について調べると、2018年末までに8,513件あった。2011年の東日本大震災と原子力災害までは、原子力発電所事故に関わる論文数は年数十本と低調であった。しかし、東日本大震災以降はその論文数は飛躍的に増え、2011年から2018年までで7,691件にまで急増している(図7参照)。

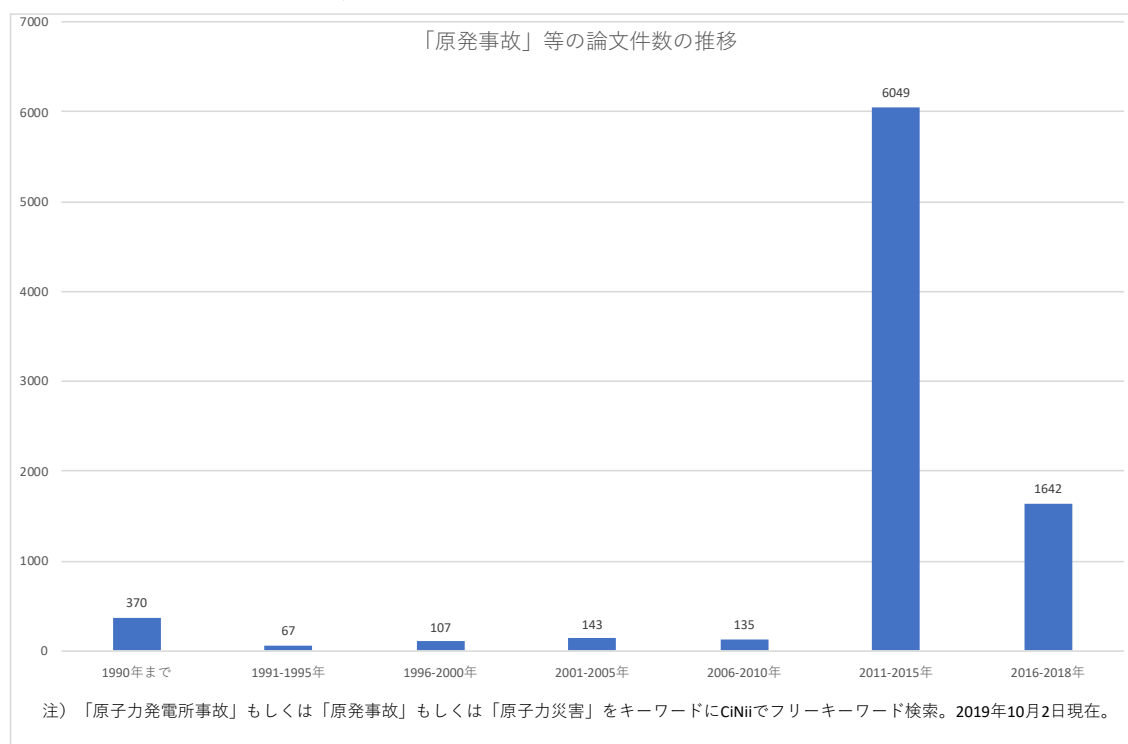
原子力災害に関する学術上の関心も多くなり、多様な分野の業績が存在するようになった。例えば、早稲田大学の研究者が中心となってまとめた『震災後に考える』(2015)や東北大学による『東日本大震災復興研究』のシリーズなどがある²⁵。これらは東日本大震災以降にそれぞれの大学の研究者による

²⁴ 日本学術会議日本学術会議 東日本大震災に係る学術調査検討委員会「東日本大震災に関する学術調査・研究活動 ―成果・課題・提案―」(2017年9月29日)

²⁵ 早稲田大学・震災復興研究論集編集委員会編(2015)『震災後に考える 東日本大震災と向き合う92の分析と提言』早稲田大学出版。および東北大学大学院経済学研究科地域産業復興調査研究プロジェクト(2012-2016)『東日本大震災復興研究』I-V,河北新報出版センター。を参照。

共同研究の成果であり、幅広い学術領域の学際研究ともなった。その他、似田貝香門・吉原直樹・松本行真らによって、東日本大震災を「われわれの前にたちあらわれている復興施策は、あまりにも人びとの生活世界の実相からかけ離れている」として、「生活記録」という視点から被災・避難、復興、あるいは自立・支援といった視点からまとめたシリーズもある²⁶。同様に、船橋晴俊ら社会学領域の研究者によって東日本大震災および原子力災害を対象にし、持続的な地域社会の可能性や災害と市民社会との関係性などを問う共同研究も行われた（船橋晴俊・田中重好・長谷川公一監修『被災地から未来を考える』①～③：2017-2019）。

図 7 原発事故関連の論文数の推移



出所: CiNii をもとに筆者が検索し作成。

東日本大震災以降における原子力災害に関する学術研究は、日本学術会議の調査によれば、放射線量や放射性物質、また環境への影響といった環境領域に関わる研究が最も多く、次いで原発事故の人体・健康への影響という医学領域が多い。4番目に多かったのが「原発事故と社会システム」という領域であり、ここに人文社会科学領域の研究がなされていると考えられる。

原子力災害に伴う人文社会科学領域の研究を概観すると、1つ目には原子力災害における避難行動など社会移動に関わる研究、2つ目には被災者の避難生活に関わる研究、3つ目には産業分野の被害と復旧等に関わる研究、4つ目には地域コミュニティおよび文化・アイデンティティに関する研究、5つ目には原子力損害賠償制度や原子力災害にともなう法制度に関する研究、などがあげられる。

²⁶ 吉原直樹・似田貝香門・松本行真編（2015）『東日本大震災と被災・避難の生活記録』六花出版。等を参照。

①原子力災害における避難行動など社会移動に関わる研究

第一の「原子力災害における避難行動など社会移動に関わる研究」では、2011年9月に福島大学災害復興研究所が被災自治体の双葉郡8町村の住民約25000世帯を対象にした悉皆調査「双葉8町村住民実態調査」や、内閣府が2013年から2014年にかけて、市町村、警察、消防、自治会、病院、社会福祉施設、交通事業者などの関係先へのヒアリング調査と福島県内22市町村に住む住民約6万人を対象にした調査（回答数:20,173人；うち有効回答数:19,535人）などがある²⁷。ちなみに内閣府調査は、「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う住民の避難について、住民や各関係者がどのように行動をしたのか等の対応状況の実態を詳細に調査し、記録として残す」ことを目的に行われたものである。また、国会・政府・民間がそれぞれ原発事故の事故調査報告書を公表しており、この中で住民の避難行動やその実態等について調査を行っている²⁸。

②被災者の避難生活に関わる研究

第二に、「被災者の避難生活に関わる研究」については東日本大震災以降、数多くの調査や研究が行われている。日本学術会議（2017）による調査では、「複合領域」、「土木工学・建築学」、「農学」に次いで多かった学術調査・研究活動は、「社会学」の分野である。ここには「社会福祉学」も小分類として含まれる。社会学領域では、原子力災害にともなう住民避難や広域避難の実態等に関する研究が精力的に行われている。その内容は、災害時におけるエスノグラフィー、家族および子どもの社会関係、災害時のコミュニティ、さらには災害支援のネットワーク等に関する研究など幅広い領域にわたり行われている。

その先行研究は多いが、さしあたり特徴的な研究にしばって論じる。原子力災害にともなう避難について総論的に論じたものとしては、関西学院大学災害復興制度研究所・他（2015）の『原発避難白書』がある。同書は、原発避難を政府の出す避難指示に関わらず、広範囲から避難していく実態を反映し多様な避難のあり方について論じている。同書において、避難元の避難指示の有無に応じて避難の類型化を試みた福田は、①「避難指示が出されていた地域」（A. 帰還困難区域、B. 居住制限区域、C. 避難指示解除準備区域）、②「避難について何らかの推奨・準備指示等があった中間的地域」（D1. 特定避難勧奨地点、D2. 緊急時避難準備区域、D3. 屋内退避区域、D4. 南相馬市が独自の避難指示を行った鹿島区の大部分）、③「避難指示が出されていなかった地域」（E. 自主的避難等対象区域、F. 半額賠償区域、G. 賠償が払われていない場所）、に区分した（福田健治2015:56-61）。多様な避難のあり様をふまえ、それぞれの避難者が抱えている課題を、避難当事者のヒアリングなどをふまえ示している。また、各地で展開されている避難者支援の取り組みについても調査に基づいて紹介している。

その他、長谷川公一・山本薫子編（2017）は、山本が原発避難における「強制避難者」と「自主避難等」のそれぞれがおかれた状況について課題を指摘している（山本薫子2017:60-92）。例えば、強制避難者では同じ避難元、同じ家族間であっても意識、避難先での雇用・就業をめぐる意見や立場の相

²⁷ 内閣府（2015）「東日本大震災における原子力発電所事故に伴う避難に関する実態調査」

²⁸ 原発事故に関する事故調査報告書は、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（2012）「国会事故調報告書」、東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会（2012）「最終報告書」（政府事故調）、福島原発事故独立検証委員会（民間事故調）（2012）『福島原発事故独立検証委員会（民間事故調）調査・検証報告書』をそれぞれ出している。

違があることや、避難先で周囲の人びとが避難に対する不理解にともなう苦しみなど存在することを指摘する。また自主避難者についても、とりわけ母子避難に大きな課題が生じているとし、世帯分離にともなう経済的課題や、住居などが大きな課題となり、「避難元地域への帰還のプレッシャーにも絶えず揺れ続けている家族も多い」（p. 81）ため、帰還か移住かで追い詰められる問題について指摘している。さらに山本は、原子力災害によって失われたものを、「生活の総体」であり、「そこでの社会関係とは、職場、同級生、近隣など人間関係のすべてを含む、地域生活を通して形成される関係の総体」（p. 87）だとする。山本によれば、「原発避難者たちの抱える困難の大きな要因は復興政策にある」（同前）とし、「性急な帰還政策」を批判する。山本は、富岡町の住民によるNPO法人「とみおか子ども未来ネットワーク」におけるタウンミーティングの取り組みを紹介しながら、避難者自身が相互理解を通じて分断を乗り越えていく事例を紹介しながら、「避難者自身が納得し、同郷者たちと協力しながら『ふるさと』、そして人間らしい暮らし、生き方を取り戻すために、つまりは『人間の復興』を獲得していくために、避難者間の分断を乗り越えていく取組み、長期的な生活再建を実現する方策が必要である」（同前）とする。一連の原発避難の実態を把握する試みの多くは、避難先での支援活動と一体にその実態を把握する研究者や市民団体の連携で行われている。

政府の進める復興政策を、早期の「帰還政策」としてするどく批判するものは他にもある。例えば、山本薫子・他（2015）『原発避難者の声を聞くー復興政策の何が問題か』では、早期帰還だけを目標にするような復興政策は、「避難者の生活再建も、元の地域の再生も見通しのつくものとはならない」（p. 2）とする。「除染作業と並行して区域再編を進め、元の住民には帰還できる時期を明示することで各自に生活再建の道筋を判断してもらう」（p. 54）という政府の立場は、「一見すると避難者の自己決定を尊重しているようだが、実際には『帰還以外の選択肢』が示されていないため、帰還を躊躇する避難者を切り捨てかねない政策」（pp. 54-55）となっていると同書は批判する。それは避難先での支援策の格差や精神的賠償が基本的には避難指示解除から一年後までしか支払われない問題、さらには除染廃棄物の処理をめぐる問題などが「帰還政策」となって避難者の分断や生活再建の困難をもたらしている点を指摘する。第2章を担当した佐藤彰彦と高木竜一は、前述のタウンミーティングでの「避難者の生の声」を紹介しながら、原発避難者がかかえる困難を5つに整理している（pp. 16-53）。それは下記のとおりである。

- ① 避難者は広域にわたる強制避難によって、それまで長期にわたって築いてきた生活基盤を失い、それに加えて事故が起きなければ手に入れられていたはずの将来をも失った。
- ② これまで築いてきた人間関係を含め、日々の暮らしを体現するふるさとという場を失った。
- ③ 世論や避難先で感じる避難者へのまなざしの変化、風当たりの強さを意識すると、頑張っても前に進もうという気持ちも萎縮しがちになる。また避難者同士の分断。
- ④ 避難者たちは事故後に住まい、仕事、子どもの学校など自分と家族の生活を立て直し、将来に関わる選択、決定を迫られるが、先の見えない避難生活のなかでは、判断の基盤とすべき「現在の自分の状態」がいつまでたっても確実なものと思えない。

- ⑤ 政府による復興施策が自分たちの意に反するかたちで進められていくことに対する違和感を持つ避難者は多く、自分たちが望むようなかたちでの生活再建ができないと無力感にさいなまれている。

こうした問題が重層的に重なり、避難者の生活再建をさらに困難なものにしているのである。

さらに原子力災害以降、避難当事者からその実態について証言をするものの多くあった²⁹。

聞き取り調査などの避難者の実態把握だけでなく、量的調査も行われた。前述の福島大学災害復興研究所の「双葉郡8町村住民実態調査」（第1回双葉郡調査）だけでなく、福島県や各被災地自治体も独自に「住民意向調査」という形で複数年にわたって被災者の生活実態の把握を行っている³⁰。

福島県を始めとして元の居住地から避難を余儀なくされた避難者に関わる調査も精力的に行われている。前述の福島県における避難者調査の以外に、自治体の独自の調査も行われており、例えば新潟県は検証委員会を設け、新潟県に避難している（していた）被災者約1200世帯を対象にした避難生活の実態調査を行っている³¹。また山形県も2011年から毎年山形県内に避難する避難者への調査を続けている³²。同調査（2011年度調査）では、避難している世帯の71.7%が子どものいる世帯であり、83.4%の世帯は住民票を移動していないまま避難していた。一方で、39.4%の世帯が1か月の生活費が10万円未満という状況にあった。また、朝日新聞が福島大学（当時）の今井照氏と継続的に行っている調査³³や、NHKなども避難者の継続調査を続けている。その他、埼玉県・茨城県・栃木県などにおいて、福島県を中心に避難してきた避難者への実態調査などが実施されている³⁴。

対象を特定し、被災実態の把握を試みようとする調査研究なども数多く実施されている。例えば、子どもを対象にした調査研究では、福島県子ども・青少年政策課（2017）「東日本大震災に係る子どもの避難者数調べ」、福島県保健福祉部子育て支援課・公益社団法人こども環境学会（2014）「震災を踏まえた子育て環境に関する調査研究報告書」や、文科省初等中等教育局（2017）「原子力発電所事故等により福島県から避難している児童生徒に対するいじめの状況等の確認に係るフォローアップ結果について」などがある。また、被災者の精神的苦痛など心理面を中心に調査したものとして辻内琢也（2012）などの調査研究もある³⁵。

²⁹ 例えば、飯舘村民の菅野哲（2020）が記した『全村避難を生きる-生存権・生活圏を破壊した福島原発「過酷」事故』言叢社。などがある。

³⁰ 主なものとして、福島県避難地域復興局が行った「福島県避難者意向調査」などがある。

<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/ps-hinansha-ikouchousa.html>

また、被災自治体は、継続的に住民への意向調査を実施している。

³¹ 新潟県（2018）「福島第一原発事故による避難生活に関する総合的調査報告書」。

³² 山形県では一時福島県からの避難者が多く存在し、かつ「母子避難」が多い実態があったことから比較的早期から実態把握に努めていた。

https://www.pref.yamagata.jp/ou/bosai/020072/fukkou/anketo/hinansya_enquete.html

³³ 今井照（2011）「原発災害避難者の実態調査（1次）」『自治総研』393:pp.1-37など継続して調査が行われている。

³⁴ 主なものとして、西木戸誠・原田峻（2012）や原口弥生（2012, 2013）、阪本公美子・匂坂宏枝（2014）、戸田典樹（2016）などがある。

³⁵ 辻内琢也（2012）「原発事故避難者の深い精神的苦痛-緊急に求められる社会的ケア」『世界』835:pp.51-60を参照。

一方、避難者以外に被災地に住む住民を対象にした調査をしたのは成元哲など（2015）である。成らは、福島県中通り9市町村を対象にし、同地域に住む2008年度出生時の子ども（調査時3歳児）とその保護者（主に母親）への継続的な調査を行っている。第1回目を2013年1月から5月に実施し、継続して追跡調査を行っている。成（2015）によれば、同地域を調査対象にした理由を「放射能による健康影響の不確実性が高く、特に子どもを持つ親を中心に不安が非常に高い。したがって、原発事故後、避難するかどうか、地元産食材を使うかどうかなど放射能リスクへの対処が最も厳しく問われる地域」（pp. 21-22）であったからだとする。第1回目の調査では、2割弱の者が震災後住まいを移動させていた一方で、7割以上の者が「現在の地域に住み続けたい」回答していた。震災直後から比べると子どもの外遊びも増加し地元産食材を使わないと回答する者も減少していた。さらに9割以上の者が子どもの健康状態をおおむね良好と回答していた。一方で、子どもの将来への健康不安や放射能の健康影響に対する家族や知人との認識の差などを感じている者も一定数おり、精神的健康や人間関係への影響が見られた。こうした健康影響だけでなく、経済的負担など生活環境の変化もみられた。

成がまとめているように、同調査は①「現段階で『顕在化したダメージ』だけでなく、『顕在化していないリスク』が子どもの現在の日常生活を制約し、子どもの行動・発達とその親の健康に多大な影響を及ぼしうること」、②「単に病気がない状態ではなく、親子の生活全般に関わる良好な状態、すなわちウェルビーイング（well-being）を保障するという視点」が重要であること、③家族の安定性、課程の社会経済状況、地域社会の文化や構造、ソーシャルサポートなど「社会環境という視点が重要である」ことを示している（pp. 10-11）。避難者のみならず、結果として原子力災害が避難を選択しなかった（もしくは一時的に避難し戻ってきた）者にも影響を与え、子どもとその親を取り巻く環境が、精神的健康や生活環境にも影響を及ぼしている事実を示した。

③産業分野の被害と復旧等に関わる研究

第三に、「産業分野の被害と復旧等に関わる研究」である。災害における経済生活の再建は、雇用・就業、商工業や農林水産業など産業など、生業の再建として重要なテーマである。

東日本大震災では、東北をはじめとして東日本のみならず、日本あるいは海外にも災害による経済活動への影響は現れた。地震・津波、さらには原発事故の影響により、被災地の製造業、建設業、商業、電力・ガス・水道、農林水産業に至るまで広範囲に被害は及び、生産活動の多くが停滞を余儀なくされた。サプライチェーンの寸断による日本経済への打撃は大きく、徳永澄憲（2014）によれば、宮城県・岩手県・福島県・茨城県とも震災直後は、「生産が40%から50%ほど大幅に落ち込んだ」（p. 2）。また植田ら（2016）は、環境経済学の分野から東日本大震災及び原子力災害における被害評価を多面的に試みようとしている。

こうした生産活動の甚大な停滞によって、東日本大震災直後は、解雇等により震災によって仕事を失う者や、事業所そのものが被害を受け休業等せざるを得ない状況におかれた。これに対し政府は、労働者に対する賃金の支払いが行われない場合に、離職をしていなくても失業手当が受け取れる雇用保険の特例措置を行った。通常の失業手当の支給（例えば勤続10年未満の場合90日など）に加え、個別延長給付・特例延長給付・広域延長給付と最大で210日失業手当を延長して受け取ることができるようになった。

また中小企業などの事業者に対しては、「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」（いわゆる「グループ補助金」）の事業が設けられ、「地域経済の中核」とも言える中企業などに対し、グループを構成して復興事業計画を作成し、各県の認定を受けることができれば施設・設備の復旧・整備の補助

(補助率：3/4 (国 1/2, 県 1/4)) を行うもので、共同による仮設店舗の設置など積極的に活用された。このスキームは、その後の熊本地震や台風や豪雨による災害においても活用されることになった。ちなみに東日本大震災では、2020 年までに北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県及び千葉県で、735 グループに 5,263 億円が交付されている。

被災地の産業構造の被害やそこからの復旧・復興に関わる調査研究としては、例えば東北大学大学院経済学研究科の「地域産業復興調査研究プロジェクト」が比較的早期に被災地の産業被害や雇用環境など産業再生による地域経済の復興に関する調査研究を行っている³⁶。また、被災地における個別の中小企業の被害とそこからの復旧・復興に関する事例研究として、関 (2014) などの業績もある³⁷。

原子力災害における商業分野における被害実態の把握については、「福島相双復興官民合同チーム」において、避難指示等の対象地域となった福島県内 12 市町村における事業者の事業・生業・生活の再建に関する調査等を行っている。さらに、高木竜輔・除本理史 (2018) は、原発事故における福島県内の商工業者への質問紙調査を通じてその被害を明らかにしようとしている³⁸。

農林水産業分野における被害実態を明らかにしようとする調査研究もされている。小山は、原子力災害における農業と農村の損害を三つの視点で議論している。それは、①農作物の出荷制限や作付け制限にともなう販売できないことによる経済的損失や風評被害による価格下落などによる「フローの損失」、②農地をはじめとする生産基盤の放射能汚染、避難による施設・機械の使用制限など「ストックの損失」、そして③地域でこれまで培ってきた「産地形成投資、地域ブランド、農村における地域作りの基盤となる人的資源、ネットワーク構造、コミュニティ、文化資本、農村景観」などの「社会関係資本の損失」である。そして小山は、現在の東京電力による賠償が、①②のフローやストックの損失には補償される一方で、最も重要とされる「社会関係資本の損失」には十分対応していないことを指摘している³⁹。

原子力災害における被災者の生活再建を考える場合、生業やコミュニティの再生は大きな課題である。特に中山間地域として文化形成を営んできた地域の多くが、この原子力災害によって地域根こそぎ損失を与えた。その損失の多くは、加害当事者である東京電力による賠償が対応することになるが、現行制度では前述のようにフローやストックの経済的損失に限定され、これまで中山間地域が育んできたコミュニティや文化などの社会関係資本が大きく棄損させられた今回の災害である。こうした視点は、農業分野に限らず、生活再建全体を考える上で、大事な視点である。

④地域コミュニティおよび文化・アイデンティティーに関する研究

第四に、「地域コミュニティおよび文化・アイデンティティーに関する研究」である。経済的損失にとどまらない損失を「ふるさとの喪失」という視点で議論を深めようとしたのが除本理史 (2016) や関礼子 (2018) である。除本によれば「ふるさとの喪失」とは、「原発避難により地域社会が回復困難な被害を受け、コミュニティなどの社会関係、およびそれを通じて人々が行ってきた活動の蓄積と成果が

³⁶ 東北大学大学院経済学研究科地域産業復興調査研究プロジェクト編 (2012, 2013) 『東日本大震災からの地域経済復興への提言 I・II・III』河北新報出版センターを参照。

³⁷ 関満博 (2011-2014) 『東日本大震災と地域産業復興』新評論や『震災復興と地域産業』のシリーズがある。

³⁸ 高木竜輔・除本理史 (2018) 「原発事故による福島県内商工業者の被害と賠償の課題：福島県商工会連合会の質問紙調査から」『環境と公害』47 (4), 64-70。

³⁹ 詳細は、小山良太 (2015) 「原発事故と福島」『福島に農林漁業を取り戻す』pp. 24-66 を参照。

失われること」(p. 51)だとする⁴⁰。その上で除本は、地域レベルと避難者個人レベルのそれぞれの時限での「ふるさとの喪失」を整理している(表1参照)。地域レベルで言えば、①「社会関係の破壊とその不可逆性」であり、②「人間活動の蓄積と成果の喪失」である。避難者の個人レベルでみれば、①「日常生活を支える諸条件とその一体性の破壊」、②「長期継承性、固有性のある要素の喪失」(「私的財：土地・家屋」・「公共財：景観」・「社会関係：コミュニティ」)である。除本は飯舘村が長年取り組んできた内発的な地域づくりや飯舘牛などの地域産品のブランド化を例に挙げ、これが原子力災害によって培ってきた地域形成の諸条件が奪われたとして、「不可逆的で代替不能な絶対的損失」(p. 70)としている。

関礼子(2018)は、原子力災害による避難が、「故郷喪失から故郷剥奪」をされる被害を被っている」と指摘する。関はRelphの「homeless mind」(故郷喪失)の理論を参考しながら、場所=home(家、故郷)の喪失が「アイデンティティの剥奪」を生み、場合によっては「死に至る病(homesick, nostalgia)」を引き起こすことを指摘する。福島県における震災関連死や原発関連自殺が目立つのは、「『故郷喪失』が避難者の人格権や生存権を侵した証左である」(p. 156)とする。他にも藤川賢(2012)なども原発事故における被害構造を明らかにしようとする研究がある⁴¹。

また、長期避難にともなう地域コミュニティの再建に関わる提案の試みとして、「仮の町」や「セカンドタウン」などに関わる議論もある。例えば山下裕介・開沼博(2012)は、長期避難を余儀なくされた原発避難者の新たなコミュニティ形成の試みとして、セカンドタウン構想を打ち出し、避難先でのコミュニティ形成の重要性を指摘している。

他方で、原子力災害の被災地だけでなく東日本大震災全体において、文化人類学・民俗学・宗教学などの分野から、震災によって被害を受けた文化財や民俗芸能の保存、さらには復興に文化政策がかかわる役割などに関する調査研究も行われた。これは、震災前から地域に根ざしてきた祭礼や民俗芸能など地域固有の歴史や伝統を、人びとはどう継承し守ってきたかあるいはどのように変化・継承されていくのかをフィールドワーク研究などを通じ明らかにしようとするものである(高倉浩樹他2014)。これは日本だけでなく他国における災害経験と文化継承という観点からの研究もいくつかみられる(山本博之2014)。また、災害の経験を「語り部」として後世に継承していく取り組みや震災記録のアーカイブ、歴史・文化遺産など、震災経験を記憶・保存・継承していく観点からの研究(「災害文化」等)もみられた(橋本裕之・林勲男編2016, 今村文彦・柴山明寛・佐藤翔輔2014, 阿部浩一2013)。災害によって影響をうける文化・芸能をどう保存・継承するかは、その地域のアイデンティティーにも関わるものであり、災害という影響によって変化する生活文化を検証する上で重要な研究と言える。さらには、「語り部」に象徴されるように、人びとが震災経験をどう受容し継承していくかは、その災害を意味づけ新たな地域文化を形成していく上でも研究上も実践上も重要になっていくと言える。

⁴⁰ 除本理史「原発事故による『ふるさとの喪失』：『社会的出費』概念による被害評価の試み」植田和弘編(2016)『大震災に学ぶ社会科学 第5巻 被害・費用の包括的把握』東洋経済新報社, p. 51

⁴¹ 藤川賢(2012)「福島県発事故における被害構造とその特徴」『環境社会学研究』18:pp. 45-59.

表 1 「ふるさとの喪失」被害の回復措置

「ふるさと喪失」被害の回復措置			
	①地域レベルでの被害回復措置 (現状回復に準ずる措置)	②個別の被害者に対する措置	
		③金銭賠償で比較的容易に回復可能な被害	④なお残る被害への措置
土地・建物	除染	再取得の費用を賠償	「ふるさとの喪失」の慰謝料
景観	維持・管理	事業者の利益に反映されていた場合などに減収分を填補	
コミュニティ	セカンドタウン、二重の住民登録、帰還政策	コミュニティの諸機能に代わる財・サービスの費用を賠償	
諸要素の一体性	除染、帰還政策など		

出典：除本理史「原発事故による『ふるさとの喪失』：『社会的出費』概念による被害評価の試み」植田和弘編（2016）

『大震災に学ぶ社会科学 第5巻 被害・費用の包括的把握』東洋経済新報社、p.71より。

⑤原子力損害賠償制度や原子力災害にともなう法制度に関する研究

第五に、「原子力損害賠償制度や原子力災害にともなう法制度に関する研究」である。前述の除本や藤川の研究は、原発事故における被害実態を詳細に明らかにする試みであるが、さらに原子力損害賠償制度や放射性物質汚染対策や除染、さらには原子力発電所の稼働にともなう安全規制など多岐にわたる（高橋 2016）。原子力災害における法制度の不備を指摘し改善しようとする提案などもある。

元々災害法制に関する研究には一定の蓄積があった⁴²。阪神・淡路大震災を契機にしてつくられた被災者生活再建支援法は、制定当初その支援金を住宅本体への再建に活用できないなど、支援対象などに課題が生じていた。さらに災害救助法は、災害発生時に避難所や応急仮設住宅の供与、食事提供や医療及び助産の支援、埋葬など、被災者の救助・保護に対応する法制度である。災害の発生状況や被害の多様性を考慮し、災害救助法では内閣総理大臣の定める一般基準だけでは救助・保護が困難な場合に、都道府県知事が内閣総理大臣と協議し、その同意の下、救助の程度・方法や期間などを柔軟に運用することができる特別基準を設けている。しかし、災害発生直後の混乱期や制度運用にあたる自治体職員が災害救助法の内容に精通していない場合もあり、しばしば特別基準の適用を実態に即して運用できない課題が災害の度に指摘されてきた。

また東日本大震災では、広域避難し被災地でない自治体へ避難した場合、被災地の都道府県の要請に基づいて運用することや、いわゆる「自主避難者」など避難指示や勧告が出されていないような地域から避難してきた避難者への法適用など、運用面で課題が生じていた。国は災害発生時に通知を出すなど運用改善を図ってきたが、これが実際の災害時には度重なる運用変更に自治体に対応せざるを得ないなどの問題もあった。例えば山崎栄一（2013）は、自然災害を中心に災害救助法や被災者生活再建支援法、さらには災害時の個人情報の取り扱いなどの制度実施の際の課題を整理している。山崎はこうした実務レベルでの運用改善に資するだけでなく、自然災害と憲法の関係など法律学の中で災害法制をどう位置づけるべきか議論を展開している。

また津久井（2012）は、災害救助法の原則を、災害の実情に合わせて改めるべきだと主張する。元々国は災害救助法の原則を、①平等、②必要即応、③現物給付、④現在地救助、⑤職権救助、としてきた。しかしこの原則が「前例がない」などとして特別基準の適用を認めようとしない被災自治体や、法律上は現金提供も規定があるにも関わらず、国の示す上記運用方針の原則に固執し、現物給付しか認め

⁴² 例えば、災害を法政策の領域から課題整理した者として、阿部泰隆（1995）『大震災の法と政策』日本評論社がある。

ないという「誤解」や「曲解」が生じていた。これに対し、津久井は、「新・六原則」として、①人命最優先、②柔軟性、③生活再建継承、④国庫負担、⑤自治体基本責務、⑥被災者中心、の原則を主張している。津久井は、災害救助の最大の目的は、「被災者の保護」であり、その本質は「基本的生活権の保障」であるとする。こうした基本精神を再確認した上で、氏が提案する「新・六原則」を「新しい時代に即した災害救助の原則」（p. 56）に位置づけることを求めている。

東日本大震災では、被災に関わる法律課題が多数あらわれた。司法関係者もこうした課題に即応し、法律相談などの対応を取ってきた。いち早く動きをしたのは、阪神・淡路大震災以降につくられた弁護士・税理士・土地家屋調査士・建築士などの職能団体でつくる「近畿災害対策まちづくり支援機構」などの市民レベルの専門家集団である。東日本大震災において現地での相談会開催などを行い、災害時課題となる土地、建物などの不動産の被害判定や不動産評価、さらには登記や税務、その他法律一般に関わる相談など、「ワンパック」の支援を展開してきた。さらに災害法制度について精力的に政策提言している。

近畿災害対策まちづくり支援機構の構成団体（2019年6月1日現在）

大阪弁護士会
兵庫県弁護士会
近畿税理士会
近畿司法書士会連合会
日本土地家屋調査士会近畿ブロック協議会
近畿不動産鑑定士協会連合会
公益社団法人日本技術士会 近畿本部
兵庫県社会保険労務士会
兵庫県行政書士会

さらに各地の弁護士会なども無料の法律相談活動を展開した。この法律相談活動に寄せられた相談内容4万件を分析したのが岡本正である。岡本(2018)が提唱する「災害復興法学」とは、「災害時に弁護士が実施する無料法律相談事例を集約し被災者のリーガル・ニーズを分析することで、災害対策や復興支援に関する制度的・法的課題を類型化し、類型ごとの課題を克服する政策上の提言および政策形成活動を経た法改正や新規立法等の軌跡を記録・検証し、同時に残された立法政策上の課題を浮き彫りにするとともに、その解決に資する政策形成活動や立法事実集約活動を伝承し、社会における法制度の改善と向上に直接還元することを目的とした新たな『法学』および『公共政策』の学術領域であり研究分野」（p. 6）であるとする。岡本は、弁護士による無料法律相談事例の4万件を分析・類型化することにより、その内容が24に分類できることを示した。具体的には下記の通りである。

- ①不動産所有権（滅失問題含む）
- ②車・船等の所有権（滅失問題含む）
- ③預金・株等の流動資産
- ④不動産賃貸借（借地）
- ⑤不動産賃貸借（借家）

- ⑥工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防・損害賠償）
- ⑦境界
- ⑧債権回収（貸金、売掛、請負等）
- ⑨住宅・車・船等のローン、リース
- ⑩その他の借入金返済
- ⑪保険
- ⑫震災関連法令（公益支援・行政認定等に関する法解釈等）
- ⑬税金
- ⑭新たな融資
- ⑮離婚・親族
- ⑯遺言・相続
- ⑰消費者被害
- ⑱労働問題
- ⑲外国人
- ⑳危険負担・商事・会社関係
- ㉑揭示
- ㉒原子力発電所事故等
- ㉓その他
- ㉔震災以外

被災三県の岩手県・宮城県・福島県の相談事例でみると、岩手県と宮城県は「⑫震災関連法令」や「⑯遺言・相続」の他、不動産関連の相談が比較的多いのに対し、福島県では抜きんで「㉒原子力発電所事故等」の相談が多かった（55.1％）。その「㉒原子力発電所事故等」に関わる相談内訳は、71.3％が「損害賠償」であり、次いで「契約関係」7.5％、「避難生活」6.3％と続いた。岡本は弁護士資格を有しながら、東日本大震災時に内閣府の行政刷新会議事務局において上席政策調査員などを務め、政府内において実務を経験した。こうした経験が元となり、具体的な相談事例をもとに立法事実から政策形成・新たな法制度づくりにまで提言をしようとするプラグマティックな法学研究は、これまでの法律学には見られなかった調査研究と言える。

（3）日本学術会議の提言

東日本大震災以降、日本学術会議では様々な提言を出している。震災直後の2011年3月25日には、日本学術会議東日本大震災対策委員会「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」、同年4月4日には、同委員会により「東日本大震災に対応する第二次緊急提言－福島第一原子力発電所事故後の放射線量調査の必要性について」発災直後から学術領域から東日本大震災への対応に関する提言がなされ、震災から約1か月の間に6次にわたる緊急提言が出されている⁴³。例えば、震災直後の2011年4月5日に出了れた「東日本大震災に対応する第三次緊急提言」では、「東日本大震災被災者救援・被災地域復興のために」と題し、「救援から復興への道筋を立て、国と関係自治体の役割分担と政策調整を

⁴³ なおその後2011年8月3日には日本学術会議東日本大震災対策委員会が第七次緊急提言「広範囲にわたる放射性物質の挙動の科学的調査と解明について」を発表している。

図り、被災者の権利を守るため」，「『東日本大震災救援・復興特別措置法』ないし『復興基本法』（仮称）の早期の制定を図るべき」と提言している。これを受け，同年6月24日には「東日本大震災復興基本法」が公布・施行された。また同緊急提言では，「復旧・復興を通じて，男女共同参画を踏まえ，青年の参加を促進し，子ども，高齢者，障がい者，外国人等への配慮とその参加を確保すべき」として，避難生活期の支援の基本的あり方や，避難期における「地域コミュニティのアイデンティティの維持」などを示した。

さらに同年4月15日には「東日本大震災に対応する第六次緊急提言」において，「救済・支援・復興に男女共同参画の視点を」とし，「第三次緊急提言の内容を一層具体化し，男女共同参画の視点にたって被災地域の救済・支援・復興を進める」べきとする追加的提言も出された。これは避難所などの避難生活において，被災者の性的被害が表出していたこともあり，このようにその時の社会的緊急度の高い課題に積極的に提言を行った。

同年6月8日には，同委員会の「被災地域の復興グランド・デザイン分科会」によって，「東日本大震災被災地域の復興に向けて－復興の目標と7つの原則－」とする今後の復興政策の基本原則が示された⁴⁴。その提言によれば，「復興の目標」を「いのちと希望を育む復興」とし，「復興に向けての原則」を①「原発問題に対する国民への責任及び速やかな国際的対応推進」の原則，②「日本国憲法の保障する生存権確立」の原則，③「市町村と住民を主体とする計画策定」の原則，④「いのちを守ることでできる安全な沿岸域再生」の原則，⑤「産業基盤回復と再生可能エネルギー開発」の原則，⑥「流域自然共生都市」の原則，⑦「国民の連帯と公平な負担に基づく財源調達」の原則，と7つ定め，「『復興の目標と7つの原則』を踏まえた復興事業の進行を期待する」（p.4）とした。特に，原則の2つめに「『日本国憲法の保障する生存権確立』の原則」とかけ，「被災地域の住民，とりわけ10万人に及ぶ避難住民に対する，日本国憲法の保障する生存権の確立は，復興の基本である」と提言した意義は大きい。さらに同年9月27日には，「東日本大震災対策委員会 臨床医学委員会出生・発達分科会」が「東日本大震災とその後の原発事故の影響から子どもを守るために」と題した提言が出された。ここでは，被災地において子どもの感染症が流行し，定期予防接種が受けられない子どもの存在や，低線量被ばくや内部被ばくのおそれのある子どもの存在，学びや就職先の喪失，こころのストレスなど，被災地の子どもに起きている現状の課題を指摘し，その改善を提言している。このように，時々の被災地や被災者の被災実態を反映し，救急度の高い課題について各分科会が精力的に提言を行ってきたのである。その後日本学術会議東日本大震災対策委員会では，各分科会が設けられ，様々な領域における提言がなされた。2011年の東日本大震災以降，「災害」および「原子力」もしくは「放射線」等に関わる関連提言は，2020年9月30日現在，61の提言がなされている（表2参照）。特徴は，2011年の発災直後から2012年4月までの約一年間に緊急提言がなされ，復興政策の基本的スタンスを示され，その後個別の領域における提言がなされていった。なお，2014年にはこれらの提言をふまえ，東日本大震災から数年を経て明らかになった新たな課題等について集中的に提言が出されている。

なお「提言」とは別に，同会議の社会学委員会において，「東日本大震災の被害・影響構造と日本社会の再生の道を探る分科会」が設けられ，2017年9月15日に「多様で持続可能な復興を実現するため

⁴⁴ 日本学術会議東日本大震災対策委員会 被災地域の復興グランド・デザイン分科会「東日本大震災被災地域の復興に向けて-復興の目標と7つの原則-」（2011年6月8日）

に「政策課題と社会学の果たすべき役割」とする「報告」を出している⁴⁵。同報告は、震災から6年の時間が経過した中で出された。政府が定めた復興期間の10年の中で、前半の「復興集中期間」が5年で終わり、2016年度からは「復興・創生期間」へと移行した状況において、「元の居住地に速やかに帰還できない世帯が大勢を占め、結果的に地域・家族の分断」(p.ii)が生まれている状況において出された。同報告では、2017年3月31日と4月1日の避難指示解除が、これまで多様な被災者の実態に即して行われてきた復興政策を変え、「避難指示が解除された地域からの避難者たちは、避難元に帰るか、帰らないかの選択を、事実上迫られることになる」(p.7)とする「早期帰還政策」に転換したとする認識を示す。避難指示解除により、帰還をするか、しないかの選択を被災者に迫ることが、帰還をすぐに望めない、あるいは帰還しないと選択した「住民とのつながり」を断ち切る危険性をもち、それは、現実の「被災市町村の復興自体も、その進展を阻害される恐れがある」と指摘する。

一方、同報告は「時間経過とともに道筋は多様性を増している」とし、「多様で持続可能な復興を実現」(p.19)が必要であるとしている。同報告は、これまで主張してきた被災者の生活再建を多様な選択を可能にするとする本研究が主張する「複線型復興」の主張と符合する。

⁴⁵ 日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害・影響構造と日本社会の再生の道を探る分科会(2017)「報告 多様で持続可能な復興を実現するために「政策課題と社会学の果たすべき役割」」を参照。

表 2 東日本大震災に関わる日本学術会議における提言一覧

	決定（公表）年月 日	名 称	表出の主体	議決された会議
1	2011年3月25日	東日本大震災に対応する第一次緊急提言；（英訳） The first emergency recommendation regarding the response to the Great East Japan Earthquake	東日本大震災対策委員会	第2回東日本大震災対策委員会
2	2011年4月4日	東日本大震災に対応する第二次緊急提言 「福島第一原子力発電所事故後の放射線量調査の必要性について」；（英訳） The 2nd emergency recommendation regarding the response to the Great East Japan Earthquake Regarding the necessity of the investigation of radiation levels after the accident of the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant	東日本大震災対策委員会	第8回東日本大震災対策委員会
3	2011年4月5日	東日本大震災に対応する第四次緊急提言 「震災廃棄物対策と環境影響防止に関する緊急提言」；（英訳） The 4th emergency recommendation regarding the response to the Great East Japan Earthquake Urgent proposal related to measures for earthquake disaster waste and prevention of environmental impact	東日本大震災対策委員会	第9回東日本大震災対策委員会
4	2011年4月5日	東日本大震災に対応する第三次緊急提言 「東日本大震災被災者救援・被災地域復興のために」；（英訳） The 3rd emergency recommendation regarding the response to the Great East Japan Earthquake For the relief of victims of the Great East Japan Earthquake and the recovery of the disaster-stricken areas	東日本大震災対策委員会	第9回東日本大震災対策委員会
5	2011年4月13日	東日本大震災に対応する第五次緊急提言 「福島第一原子力発電所事故対策等へのロボット技術の活用について」（第五次緊急提言の補足説明資料）；（英訳） The 5th emergency recommendation regarding the response to the Great East Japan Earthquake Utilization of robot technology for the accident of the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant, Supplementary explanatory document for the 5th emergency recommendation	東日本大震災対策委員会	第11回東日本大震災対策委員会
6	2011年4月15日	東日本大震災に対応する第六次緊急提言 「救済・支援・復興に男女共同参画の視点を」；（英訳） The 6th emergency recommendation regarding the response to the Great East Japan Earthquake Perspective of gender equality with regard to relief, support, and restoration	東日本大震災対策委員会	第14回東日本大震災対策委員会
7	2011年6月8日	東日本大震災被災地域の復興に向けて-復興の目標と7つの原則-；東日本大震災被災地域の復興に向けて-復興の目標と7つの原則-（ロゴ入り）	東日本大震災対策委員会・被災地域の復興グラウンド・デザイン分科会	第20回東日本大震災対策委員会
8	2011年6月24日	日本の未来のエネルギー政策の選択に向けて-電力供給源に係る6つのシナリオ-	東日本大震災対策委員会・エネルギー政策の選択分科会	第21回東日本大震災対策委員会

9	2011年8月3日	第七次緊急提言「広範囲にわたる放射性物質の挙動の科学的調査と解明について」；（英訳）The 7th emergency recommendation regarding the response to the Great East Japan Earthquake Scientific Survey and Analysis of Movement of Radioactive Substances over a Wide Area	東日本大震災対策委員会	第22回東日本大震災対策委員会
10	2011年9月1日	持続可能社会における国土・地域の再生戦略	土木工学・建築学委員会・国土と環境分科会	第133回幹事会
11	2011年9月9日	気候変動下における水・土砂災害適応策の深化に向けて	土木工学・建築学委員会・地球環境の変化に伴う水害・土砂災害への対応分科会	第130回幹事会
12	2011年9月21日	東日本大震災復興における就業支援と産業再生支援	東日本大震災対策委員会・第一部 3.11以降の新しい日本社会を考える分科会	第24回東日本大震災対策委員会
13	2011年9月27日	東日本大震災とその後の原発事故の影響から子どもを守るために	東日本大震災対策委員会・臨床医学委員会出生・発達分科会	第24回東日本大震災対策委員会
14	2011年9月30日	東日本大震災被災地域の復興に向けて一復興の目標と7つの原則（第二次提言）－	東日本大震災対策委員会・被災地域の復興グラウンド・デザイン分科会	第25回東日本大震災対策委員会
15	2011年9月30日	東日本大震災から新時代の水産業の復興へ	東日本大震災対策委員会・食料科学委員会水産学分科会	第26回東日本大震災対策委員会
16	2012年4月9日	学術からの提言－今、復興の力強い歩みを－；（英文）Recommendations from Science Council of Japan (SCJ) - with Confident Steps towards Reconstruction -	東日本大震災復興支援委員会	
17	2012年4月9日	災害廃棄物の広域処理のあり方について；（英文）On Cross-regional Processing of Disaster Wastes	東日本大震災復興支援委員会	
18	2012年4月9日	二度と津波犠牲者を出さないまちづくり－東北の自然を生かした復興を世界に発信－；（英文）Building Tsunami-proof Communities - Showing How Tohoku Reconstruction Makes Use of Nature -	東日本大震災復興支援委員会災害に強いまちづくり分科会	
19	2012年4月9日	被災地の求職者支援と復興法人創設－被災者に寄り添う産業振興・就業支援を－；（英文）Supporting Job-Seekers and Establishing Reconstruction Non-profits in Disaster-Stricken Areas- Towards the Promotion of Industry and Employment to Support Victims in Disaster-Stricken Areas -	東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会	
20	2012年4月9日	放射能対策の新たな一歩を踏み出すために－事実の科学的探索に基づく行動を－；（英文）Toward Making a New Step Forward in Radiation Measures - Taking Actions based on Fact-based Scientific Research -	東日本大震災復興支援委員会放射能対策分科会	
21	2012年12月5日	「ひと」と「コミュニティ」の力を生かした復興まちづくりのプラットフォーム形成の緊急提言	環境学委員会環境政策・環境計画分科会	第166回幹事会
22	2013年1月31日	地質地盤情報の共有化に向けて－安全・安心な社会構築のための地質地盤情報に関する法整備－	地球惑星科学委員会	第168回幹事会

23	2013年3月28日	東日本大震災に係る学術調査一課題と今後について一	東日本大震災に係る学術調査検討委員会	第170回幹事会
24	2013年5月2日	災害に対する社会福祉の役割ー東日本大震災への対応を含めてー	社会学委員会社会福祉学分会	第172回幹事会
25	2013年6月27日	原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言	社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分会	第174回幹事会
26	2013年9月6日	原子力災害に伴う食と農の「風評」問題対策としての検査態勢の体系化に関する緊急提言	東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分会	第6回東日本大震災復興支援委員会
27	2013年10月16日	研究用原子炉のあり方について	基礎医学委員会・総合工学委員会合同放射線・放射能の利用に伴う課題検討分会	第178回幹事会
28	2014年3月31日	緊急被ばく医療に対応できるアイソトープ内用療法拠点の整備	臨床医学委員会放射線・臨床検査分会	第190回幹事会
29	2014年4月23日	いのちを育む安全な沿岸域の形成に向けた海岸林の再生に関する提言	東日本大震災復興支援委員会災害に強いまちづくり分会 環境学委員会環境政策・環境計画分会	第8回東日本大震災復興支援委員会
30	2014年6月10日	東日本大震災から新時代の水産業の復興へ（第二次提言）	食料科学委員会水産学分会	第193回幹事会
31	2014年6月24日	文化財の次世代への確かな継承ー災害を前提とした保護対策の構築をめざしてー	史学委員会文化財の保護と活用に関する分会	第193回幹事会
32	2014年8月20日	震災復興原則を踏まえた環境政策・環境計画の新たな展開	環境学委員会環境政策・環境計画分会	第197回幹事会
33	2014年8月25日	放射能汚染地における除染の推進についてー現実を直視した科学的な除染をー	農学委員会土壌科学分会	第195回幹事会
34	2014年9月4日	医学教育における必修化をはじめとする放射線の健康リスク科学教育の充実	臨床医学委員会放射線防護・リスクマネジメント分会	第197回幹事会
35	2014年9月4日	環境リスクの視点からの原発事故を伴った巨大広域災害発生時の備え	健康・生活科学委員会環境学委員会環境リスク分会	第196回幹事会
36	2014年9月11日	科学と社会のよりよい関係に向けてー福島原発災害後の信頼喪失を踏まえてー	日本学術会議第一部福島原発災害後の科学と社会のあり方を問う分会	第195回幹事会
37	2014年9月16日	被災者に寄り添い続ける就業支援・産業振興を	東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分会	第11回東日本大震災復興支援委員会
38	2014年9月19日	復興に向けた長期的な放射能対策のためにー学術専門家を交えた省庁横断的な放射能対策の必要性ー	東日本大震災復興支援委員会放射能対策分会	第10回東日本大震災復興支援委員会

39	2014年9月19日	復興・国土強靱化における生態系インフラストラクチャー活用のすめ	統合生物学委員会 環境学委員会合同 自然環境保全再生分科会	第199回幹事会
40	2014年9月22日	災害に対するレジリエンスの向上に向けて	東日本大震災復興支援委員会災害に対するレジリエンスの構築分科会	第10回東日本大震災復興支援委員会
41	2014年9月25日	東日本大震災からの復興政策の改善についての提言	社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会	第200回幹事会
42	2014年9月26日	発電以外の原子力利用の将来のあり方について	原子力利用の将来像についての検討委員会原子力学の将来検討分科会	第201回幹事会
43	2014年9月30日	東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言	東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会	第13回東日本大震災復興支援委員会
44	2014年9月30日	東日本大震災を教訓とした安全安心で持続可能な社会の形成に向けて	地球惑星科学委員会地球・人間圏分科会	第198回幹事会
45	2014年9月30日	気候変動下の大規模災害に対する適応策の社会実装－持続性科学・技術の視点から－	土木工学・建築学委員会地球環境の変化に伴う風水害・土砂災害への対応分科会	第201回幹事会
46	2014年9月30日	これからの地球惑星科学と社会の関わり方について－東北地方太平洋沖地震・津波・放射性物質拡散問題からの教訓－		第199回幹事会
47	2014年9月30日	地理教育におけるオープンデータの利活用と地図力/GIS技能の育成－地域の課題を分析し地域づくりに参画する人材育成－	地球惑星科学委員会	第199回幹事会
48	2015年4月28日	高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言－国民的合意形成に向けた暫定保管	高レベル放射性廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会	第212回幹事会
49	2016年2月26日	防災・減災に関する国際研究の推進と災害リスクの軽減－仙台防災枠組・東京宣言の具体化に向けた提言－；（英訳） 「Disaster Risk Reduction and Promotion of International Research on Disaster Prevention and Mitigation－Recommendations for Implementation of the Sendai Framework for Disaster Reduction and Tokyo Statement」	国際委員会防災・減災に関する国際研究のための東京会議分科会 土木工学・建築学委員会IRDR分科会	第225回幹事会
50	2017年8月8日	災害軽減と持続可能な社会の形成に向けた科学と社会の協働・協創の推進	地球惑星科学委員会地球・人間圏分科会	第247回幹事会
51	2017年8月23日	大震災の起きない都市を目指して	土木工学・建築学委員会大地震に対する大都市の防災・減災分科会	第249回幹事会

52	2017年9月1日	大規模風水害適応策の新たな展開に対応した科学・技術研究を進めるために-社会実装の進展とともに顕在化するニーズに応じて-	土木工学・建築学委員会 地球環境の変化に伴う風水害・土砂災害への対応分科会	第248回幹事会
53	2017年9月12日	我が国の原子力発電のあり方についてー東京電力福島第一原子力発電所事故から何をくみ取るか	原子力利用の将来像についての検討委員会 原子力発電の将来検討分科会	第250回幹事会
54	2017年9月29日	広域災害時における求められる歯科医療体制	歯学委員会	第252回幹事会
55	2017年9月29日	東日本大震災に伴う原発避難者の住民としての地位に関する提言	原子力発電所事故に伴う健康影響評価と国民の健康管理並びに医療のあり方検討分科会	第6回東日本大震災復興支援委員会
56	2017年9月29日	東日本大震災に関する学術調査・研究活動ー成果・課題・提案ー	東日本大震災に係る学術調査検討委員会	第251回幹事会
57	2018年8月16日	研究と産業に不可欠な中性子の供給と研究用原子炉の在り方	総合工学委員会 原子力安全に関する分科会	第265回幹事会
58	2020年5月26日	災害が激化する時代に地域社会の脆弱化をどう防ぐか	地球惑星科学委員会 地球・人間圏分科会 及び土木工学・建築学委員会IRDR分科会	第289回幹事会
59	2020年6月30日	原子力安全規制の課題とあるべき姿	総合工学委員会 原子力安全に関する分科会	第290回幹事会
60	2020年9月14日	社会的モニタリングとアーカイブー復興過程の検証と再帰的ガバナンスー	社会学委員会 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会	第296回幹事会
61	2020年9月18日	災害レジリエンスの強化による持続可能な国際社会実現のための学術からの提言ー知の統合を実践するためのオンライン・システムの構築とファシリテータの育成ー	科学技術を活かした防災・減災政策の国際的展開に関する検討委員会	第298回幹事会

注: 日本学術会議における政策提言から抜粋し筆者が作成した(2020 年9月 30 日現在).

第3節 生活再建に関する災害研究の進展と課題

(1) 阪神・淡路大震災以降の被災者の生活再建に関する学術的関心の高まり

①被災者調査をもとにした災害研究の進展

神戸大学 (2015) による調査研究は、阪神・淡路大震災の犠牲となった大きな原因である住宅倒壊について、住宅の築年数・構造・間取りなど居住環境や地域での暮らし、さらには遺族の聞き取りに基づくオーラルヒストリーを一人ひとり犠牲となった遺族を丹念に捜し歩き聞き語りまとめた 20 年の記録である。計 363 人の犠牲者に関する記録は、同様の災害調査の中では皆無であり、貴重な調査研究と言える。遺族の特定が困難な中、学生らが中心となり、死者の検死データから住所を特定できた 3000 世帯に調査依頼をしたり、追悼行事などイベントで協力者の呼びかけを行うなど、調査協力者の特定からはじめた膨大な調査作業であった。

同様に被災者への調査として注目されるのは、西宮市の被災者への経年的な調査を重ねてきた金持伸子であろう。金持が中心となって西宮市内の応急仮設住宅約 5000 戸に入居する全数調査が実施されたのは、震災直後の 1995 年 8 月である（回答数 1313）。その後、記名回答をした 452 世帯を母数とし、継続的な調査を実施している⁴⁶。金持の調査研究で注目されるのは、被災者の時々の生活課題をオーラルヒストリーとして聞き取り、避難所、応急仮設住宅、そして自宅再建や復興公営住宅への入居など、生活再建のフェーズごとに被災者の声を丹念に調査し、生活再建上の課題を被災者自身の「語り」から読み解こうとした点である。金持自身、西宮市内に在住し、災害を経験した当事者として、被災者との手紙のやりとりも含め、20 年以上にわたって丹念に生活史を聞き取ろうとした点は特筆される。金持の調査研究は、災害により被災した当事者の声を継続的に聞き取ることにより、被災者一人ひとりの「声」の背景にある災害復興制度の課題や日本の社会保障制度の脆弱さなど、自然災害による被災が、被災者個人の「自助努力」だけでは克服できない点を浮き彫りにしている。また生活再建上の課題を、地震など自然災害による住宅再建だけでなく、健康、経済的困難、コミュニティなど生活構造から示した。

阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅における「孤独死」の問題が大きな課題として取りあげられた。避難生活中的健康と生活を保持し、コミュニティにおける社会関係を断ち切らないための施策をどう進めていくかは、わが国における応急仮設住宅中心の避難生活においては重要な課題である。この応急仮設住宅入居者の生活や健康について調査したものが、兵庫県社会保障推進協議会や阪神淡路大震災救援復興兵庫県民会議などが仮設住宅の自治会と協力して行った「仮設入居者生活・健康実態調査」である⁴⁷。

1996 年 1 月に行われた第 1 回目の調査では、兵庫県内の仮設住宅入居者 1200 人からの回答を得て、仮設住宅における過酷な生活環境に加えて、被災者の健康悪化や生活困窮の実態を明らかにした。翌 1997 年の第 2 回調査では、被災当事者である星陵台第 2 仮設住宅自治会が調査主体の実行委員会に加わるなどし、調査実施とともに、その結果を「被災者の生活再建に直接役立てる」（p. 19）ようにした。この第 2 回調査は、星陵台第 2 団地 169 世帯からの回答を得た上で、高齢・単身の世帯が多く、勤労収入で生活していた者は、全体の約 15%程度に過ぎず、その多くは臨時やパートなどの不安定就業であったり、年金や預貯金を取り崩したり、あるいは生活保護で暮らしを成り立たせていた。他方、当初 300 世帯いた同団地も徐々に減り、調査時点では 200 世帯ほどにまで減少し、仮設住宅の空洞化が被災者相互のコミュニティ維持に困難を要している実態を示した。また健康に関わる調査項目においても、通院率も一般の 1.6 倍と高く、約 1 / 3 の疾患は震災後に発症していた。うつ症状やアルコールの多飲、肥満や高血圧などが一般に比べ 2 ～ 5 倍と高い状況にあった。同調査を進める一人となった浜岡政好は、「日本の社会保障、生活基盤保障の不十分さが大震災による被害を極めて大きく、深刻なものにただけでなく、震災後の生活危機を増幅させ、長期化させている」（p. 17）ことを指摘した。

⁴⁶ 詳細は、金持伸子（2002）『阪神・淡路大震災被災者のこころをきくー西宮の被災者生活調査から』せせらぎ出版を参照。

⁴⁷ 仮設入居者生活・健康実態調査実行委員会「生きて仮設を出たいー孤独死が問いかける日本の社会保障：阪神・淡路大震災仮設入居者生活・健康実態調査報告集」

②災害関連の学会の設立

阪神淡路大震災以降の被災地での支援やNPOなど非営利組織の立ち上げなど、市民活動も精力的に展開されたが、これと呼応するように研究者の側も調査研究によって災害時の復興のあり方を議論する場を作る動きが現れた。日本の災害研究に関わる学会は、地域安全学会、災害情報学会、日本災害復興学会、居住福祉学会などある。また、東京大学・京都大学をはじめとし、日本の大学においても災害や防災などに関する研究機関が存在する。また東日本大震災以降は、東北大学、福島大学などにも災害に関わる研究センターが設立された。さらには阪神・淡路大震災以降、兵庫県による震災のシンクタンク組織として公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構が設けられた。この中に、研究戦略センター、人と防災未来センター、こころのケアセンターの3つの部門が置かれている。

こうした学会や研究機関、シンクタンクなどにおいて中心的な役割を果たしてきたのは、阪神・淡路大震災などを中心に災害研究に関わってきた者たちである。特にその中で大きな役割を果たしてきたのが室崎益輝である。室崎は、神戸大学時代から都市計画や住宅にかかわる研究を重ね、特に阪神・淡路大震災以降は、被災者の生活再建や地域の復興に関する様々な研究・実践活動を行ってきた。内閣府中央防災会議専門委員会委員をはじめ、消防審議会会長などを政府における委員なども務め、独立行政法人消防研究所理事長、関西学院大学災害復興制度研究所長、日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長などを歴任した。日本における火災や地震などの災害に関する調査研究、海外を含む自然災害に関する調査研究、防災や復興に関わる政策提言など数多くの業績を残し、日本の災害復興研究を牽引してきた。

室崎によれば、復興とは何を考える上でいくつかの視点を提起している（室崎 2009）。それは、①「復興の概念と目標」、②「復興の要件と原則」、③「復興の戦略と支援」、④「理想を追求する復興」、⑤「復興政策の包括的展開」などである。①における「概念」として、復興を「再生あるいは再建ではあるが、決して旧態に戻すことではない。震災前と違った『新しい質』を獲得する過程だ」

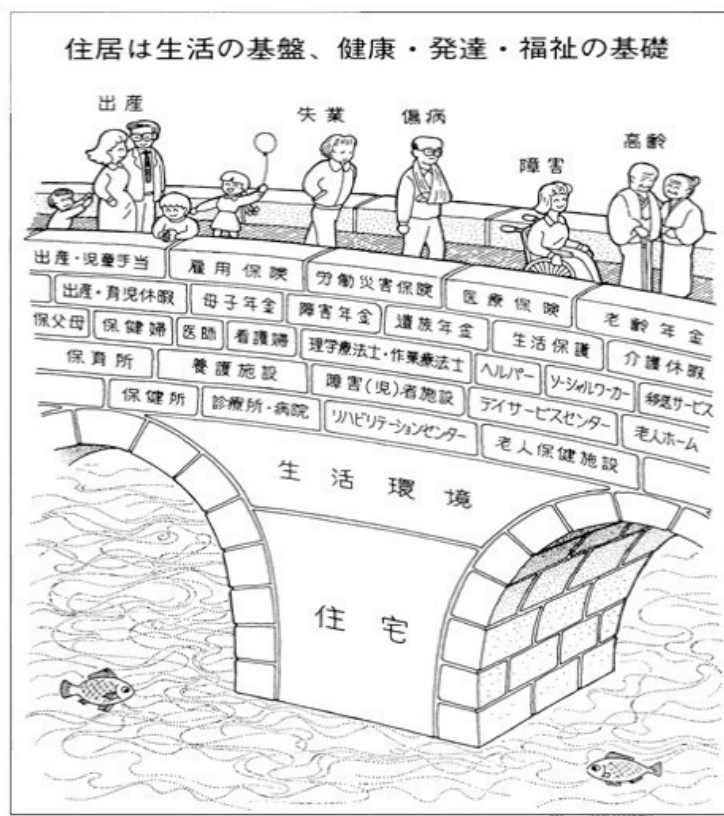
（p.2）とし、旧態から向上・変化の「バネ」が存在するとし「復興バネ」という言葉を用いている。また、「目標」として、a.「安全な都市を構築すること、b.「理想の都市像を追求すること」に加え、c.「被災地の機能や被災者の生活の回復をはかること」という目標が重要であるとする。②については、それぞれ3つの要件と原則があるとし、要件には「思想」・「技術」・「体制」があり、原則には「被災者の自立を尊重すること」、「地域社会の持続に心がけること」、「歴史文化の継承に努めること」（p.3）だとする。③における「戦略」には、それぞれ「時間」・「空間」・「体系」が必要だとする。「支援」は例示としていくつか上げているが、ここでは「人道的」・「政策的」・「財源」・「智慧」・「内外」などの支援を取りあげている（p.4）。④の「理想を追求する復興」では「復興の長期的課題」を追求することの必要性を指摘している。それは、地球環境問題や少子高齢化問題、地域格差問題などの社会の歪みが、震災によって「現代社会が将来において解決すべき諸課題を前倒しするような形で噴出させる」ため、こうした「社会的課題あるいは未来的課題の解決」を長期的に追求していくことの必要性を指摘している。最後の⑤は、a.「復興計画の策定」、b.「復興制度の準備」、c.「復興態勢の構築」などをあげている。室崎の復興に関わる議論は、阪神・淡路大震災だけでなく、サンフランシスコ地震（1989）、新潟県中越地震（2004）、台湾地震（1999）など様々な震災を経験した被災地がいかに復興に取り組んだかを実践的に経験した中で導き出した理論と言える。

その後室崎は東日本大震災経験をふまえ、生活再建についても言及している（室崎 2013）。そこでは、東日本大震災は一人ひとりの生活再建のあり方が鋭く問われた災害であるとし、「住宅再建や集団移転あるいは産業復興といった側面から復興が語られることはあっても、生活再建という側面から語ら

れることは極めて限定的である」(p.9)と東日本大震災における復興の問題点を指摘している。室崎によれば、「生活再建」とは「被災者が、災害によって受けた種々のダメージを克服して、災害前のように自立して生活ができるようになること」(p.11)であるとする。その上で、被災者の生活再建を進めていく上で、「生活総体の回復」、「生業支援と生きがいごと」、「心のケアと地域とのつながり」などが重要であると指摘する。特に「生活総体の回復」では、「医・職・住・育」とする4要素の重要性を提起する。その中で「住」に関わる住宅再建に言及し、「住宅再建は生活再建の必要条件であっても十分条件ではない」とし、阪神・淡路大震災が住宅の再建は達成できても、「心身の障害が回復しないために、また仕事や雇用が確保できないために、さらには人間関係が回復できないために生活再建が成しえないという状況が広範囲に生まれた」(p.12)という事実を指摘した上で、「4要素である『医・職・住・育』は、相互に密接に関係」し、「暮らしの総体を回復させる」視点が重要であるとしている。室崎の復興論は、広範囲に及ぶ論点を提起しているが、住宅再建が生活再建において何よりも重視されるものであるとしながら、住宅以外の要素にも着目している点は重要である。

一方、早川和男は「居住は人間生存の基礎」と位置づけ、「居住の権利」を一貫して主張してきた。早川は日本住宅会議などで戦後長らく日本の都市計画や住宅政策を研究してきたが、住宅だけにとどまらず、社会政策・社会保障など幅広く研究者を募って設立されたのが居住福祉学会である。早川は「住宅は生活の基盤、健康・発達・福祉の基礎」として主張した(図8参照)。早川にもみられるように、住宅を「生活の基盤」としつつ、健康や発達、福祉など幅広い領域への言及をしている点も重要である。

図 8 居住福祉の概念図



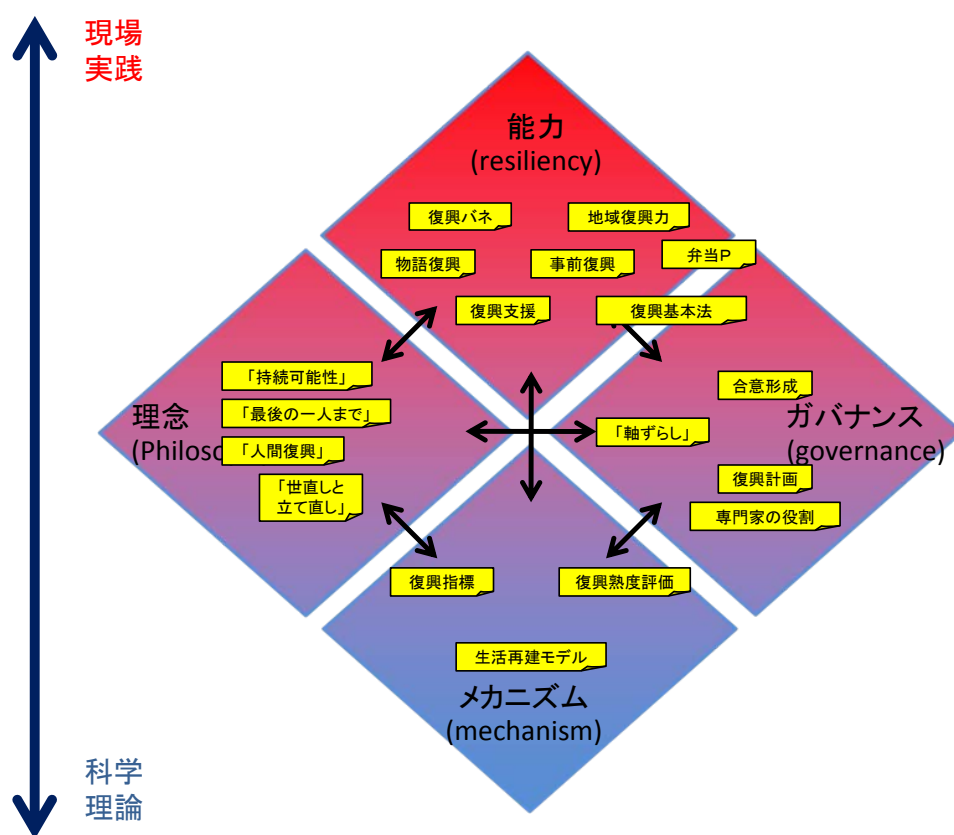
資料：早川和男『居住福祉の論理』から

復興，とりわけ生活再建に着目してきたのは，関西圏の大学・研究者・市民などを中心に立ち上げた日本災害復興学会である．2007年に設立された同学会は，法律学，行政学，金融・財政学，地方自治論，都市計画，社会学，歴史学，保険学，医学，看護学，建築学など幅広い研究者および行政関係者やNPOやボランティア関係者などによって組織され，我が国において「復興」と冠する唯一の学会と言える．一般的な学術団体と異なり，時々の災害時にはフォーラムの開催や政策提言も旺盛に行う学会である．

2009年から2010年にかけて，復興の概念あるいはあるべき復興について，「今後の議論の土台としての共通理解を形成すること」を目的として，「復興とは何かを考える委員会」を組織した．2年に及ぶ幅広い立場からの論点提起をふまえ2010年9月に行われたまとめ（永松2010）では，「復興とは何か」に一義的な定義を与えることはできず，「アプローチの多元性」を尊重し，それらの相互関係から議論の全体像を整理していこうとした．議論をまとめた永松によれば，「復興とは何か」と問うアプローチを主に4つに整理している．それは，①「理念的アプローチ(philosophy)」，②メカニズム的アプローチ (mechanism)，③ガバナンス的アプローチ(governance)，④能力的アプローチ(resiliency)に整理できるとする（図9参照）．

日本災害復興学会は，2010年に論点整理した10年後の2020年に，東日本大震災の経験をふまえ，再び「復興とは何か」という議論を重ねている．

図9 復興に関わるアプローチの概念図



資料：永松（2010）より

③広域避難に関する先行研究

なお、東日本大震災以前にも災害によって自らの居住地を離れ生活を余儀なくされた被災者は存在していた。阪神・淡路大震災でも「広域避難者」（「県外居住被災者」）の存在は確認されていたし、三宅島の噴火災害においては、島を離れ遠く東京都内を中心に被災者が長らく避難生活を送っていた現状がある。また古くは関東大震災においても関東地方から広域に避難する避難者の存在は確認されている。

災害社会史の研究で知られる北原の研究によれば、関東大震災を扱った研究の中で、地方へ逃れる「避難民」の存在を地方の行政資料などをもとに確認されている⁴⁸。東京や横浜を中心に地震とその後火災により焼け野原になった地域から、被災者は全国へ80万人とも100万人とも言われる人々が避難した。9月3日に鉄道無料乗車が認められたこともそれを促進した。各県には救護班や警察官の派遣の要請がなされ、米などの当面の食料物資の確保を「非常徴発令」を持って指示した。全国に避難する被災者の把握は、各県においてなされたが、例えば群馬県では、高崎駅に推定7万人、収容者7708人といったように各駅に次々と押し寄せた。当時の群馬県の資料によれば、その多くは、①「関西、長野、新潟、その他北陸方面に向かう者」、②「県内の知己、親戚を頼む者」、③「目的なく単に避難してきた者」などで占め、②と③だけで4万2773人にのぼった。また長野県篠ノ井駅では避難者数5万7400人にのぼり、傷病者やけが人の救護、食事提供や無料の宿泊所の提供などがなされた。さらに新潟県では9月29日の段階で県内の企業家千人あまりに雇用先確保の照会をしており、罹災失業者の就業先確保に努めた。

関東大震災時に広域避難の対応において特筆されるのは、11月15日に全国一斉に行われた「震災罹災者人口調査」である。三年前に実施された第1回国勢調査の方法をとり、調査区を設定し、そこに調査員を配置し調査した。個人票と世帯票にわけられ、居所や氏名、避難場所の種類や職業、罹災の種類などが細かく調査された。震災地では避難民のみならず、居住者すべてを対象にした悉皆調査が行われたが、それ以外の県については罹災者のみが対象とされていたことから、各県ではすでに調査実施時点で罹災した避難民の把握がなされており、その所在も含め把握されていたことである。当時出された恩賜金の配分をどうするかという目的があったとはいえ、当時の政府・地方の避難民の実態把握の詳細さは記憶にとどめておくべきであろう。

阪神・淡路大震災における「広域避難」に関する実態把握については、西宮市と関西学院大学高坂研究室が行った「西宮市からの転出者調査報告書」（1995）や、街づくり支援協会、神戸大学塩崎研究室が行った「市外・県外避難者の住まいと生活に関する調査報告」（2000）などがある。高坂・田並らの阪神・淡路大震災における「県外居住被災者」の実態調査では、災害によって元いた居住地を離れて避難生活を送る実態を明らかにしている⁴⁹。高坂によれば「県外居住被災者」とは、「（大災害による被災がきっかけで、不本意ながら）それまで住んでいた県から外の県に逃れて生活をするようになった人々」のことであり、県域を離れたがために、「県内にとどまることができていれば受けることのできた情報や支援等から排除される」存在である（p.33）。

田並(2010)は、阪神・淡路大震災における「県外居住被災者」の実態を兵庫県の協力を得て調査している。2009年9月に実施された同調査によると、避難先は北海道から鹿児島まで36都道府県に及び広範囲に避難を余儀なくされていたこと、「県外被災者は60歳以上の高齢者が全体の約7割を占め、無

⁴⁸ 詳細は、北原糸子（2011）を参照。

⁴⁹ 高坂健次・田並尚恵(2010)を参照。

職で、単身世帯が多く、収入でみれば、ほぼ6割(58.7%)が収入減で、300万円未満の低所得世帯が半数を占め」(p.158)ている実態が浮かび上がった。「兵庫県に戻ってくるつもりはありますか」という設問では、震災から14年が経過しているにも関わらず、「戻ってきたい」と答えた者が51.4%にのぼっていた。にもかかわらず、転居資金の確保が困難だったり、県営・市営住宅への入居が決まらない、あるいは高齢で自宅再建の費用が確保できないなどの理由から避難先にとどまらざるを得ない現状にあった。同調査から明らかになったのは、災害という出来事によって、本人の予定とは異なり、広域に避難を余儀なくされたにも関わらず、生活再建の条件が確保できず避難先にとどまらざるを得ない現実であった。さらには広域に避難をしているために、被災地にいる被災者とは異なり、情報あるいは制度などにおいて排除され取り残されている実態であった。

④生活復興に関する研究

阪神・淡路大震災以降、被災者の生活再建から復興をとらえ直そうとする研究も現れてきた。建物の再建や地域経済の回復など「マクロな指標」よりも、「被災者の認識そのものを扱う、もっとミクロな指標によって復興をとらえる」ようにしたのが田村ら(2001)の調査研究である⁵⁰。田村圭子や木村玲欧らの研究(2001)によれば、被災者の生活再建の要素は主に、①すまい、②人と人とのつながり、③まち、④そなえ、⑤ところとからだ、⑥くらしむき、⑦行政とのかかわりの7つの要素で構成されるとする。この調査研究は、阪神・淡路大震災から5年目を迎える際に、1999年7月から8月において神戸市内にて市民のワークショップを12回開催し、直接生活再建の実感をたずねるという方法である。このワークショップで得られたカードデータを親和図法・連関図法によって体系化し抽出をした。これによって被災者の自身による意識から、生活再建を構成する要素を7つに導き出したのである。ちなみにこの7要素のうち最も多かったのは、「すまい」であり、次いで「人と人とのつながり」が多かった。田村・木村らの「生活再建の7要素」に関する研究は、生活の再建が単に「すまい」だけで構成されるのではなく、経済生活や社会関係など多様なものによって構成されていることを示した。従来、住宅を中心とする都市計画優先の復興政策による「物理的・絶対的尺度上の復興度」によって復興を測るだけでなく、「復興感」という人々の心理的側面から復興度を測ろうとした試みであり、生活再建が多様な指標に基づくものであることを示した点で意義ある研究と言える。田村らが言うように、「物理的・絶対的尺度上の復興度を測る事だけでは十分ではなく、人々の心理的な復興感に基づいた指標を整備する必要性」(pp.33-34)が今日増していると言えよう。

同様に、被災者の心理的復興感をもとにして評価しようとする調査を行ったのが宮本匠(2008)である⁵¹。宮本は、ライフコース研究の手法を用い、被災者の主観的復興感をコーホートとして把握しようとする「復興曲線インタビュー」の独自の調査研究を行った。このインタビュー調査の方法は、横軸を発災から現在までの時間軸(x)、被災者の気持ちの変化を縦軸(y)とするx-y座標のシートを被災者に提示し、気持ちの変化をシートに記載する手法である。宮本の手法は、被災者の震災体験の時間的経過に基づいた「復興感」を可視化するだけでなく、曲線の変化に応じて支援者が介入・支援する視点を

⁵⁰ 田村圭子・林春男・立木茂雄・木村玲欧(2001)を参照。なおグループ内のメンバーが中心となり、東日本大震災における生活再建についても同様の手法を用いながら調査研究を行っている(川見他2018)。

⁵¹ 新潟県中越地震における被災者を対象にした「復興曲線インタビュー」を行った宮本匠(2008)は、その後東日本大震災や他の被災地においても同様の手法を用いたインタビュー調査を行っている。

持とうとする点で大きな意味がある。なお、宮本の「復興曲線インタビュー」の手法を用い、同様の調査研究も複数行われている⁵²。

これに対し、行政評価の指標をもとに客観的指標に基づく復興の指標化を試みようとしているのが紅谷昇平（2017）である。災害時に投入される資源が、被災者の生活再建にどのように影響しているかをアウトカム指標で評価するものである。従来、行政評価は、行政活動の「投入」を表す指標としてのインプット指標や行政活動の「成果」を表すアウトプット指標に基づいて行われてきた。しかし、投入された資源の多寡ではなく、それによって得られた「効果」をもとに指標化したのがアウトカム指標である。紅谷は東日本大震災において、この手法を用い、復興事業の評価を行っている。

（2）社会政策学・社会福祉学領域における災害研究

①「脆弱性」に関する調査研究

東日本大震災以前から災害研究を主に社会学の立場からとり組んできた立木茂雄（2016）は、災害を社会の脆弱性から着目し、「なぜ高齢者や障害者被害が集中するのか」などといった災害時に現れる現象を「構造方程式モデル」の構築によって明らかにしようとした。立木は、阪神・淡路大震災における死亡の因果関係から災害時の被害の要因を分析し、例えば神戸市長田区では「脆弱性」の要因として「65歳以上人口率」や「年収200万円未満世帯指数」とともに、「民間借家率」が影響としているのに対し、神戸市灘区の場合、「65歳以上人口率」や「年収200万円未満世帯指数」の他に「年齢20～24歳比率」の指標が影響していることを示した。神戸市灘区の場合、65歳以上の高齢者の高い地域では、住宅の耐震性能が相対的に高く、結果として脆弱性は低かったのに対し、「老朽化した住宅に居住することを余儀なくされていた大学生を中心とした20歳代前半の低所得層が、地震動による住宅倒壊の結果として死亡していた」（p.29）のである。

さらに立木は、東日本大震災における障害者の死亡率の要因分析を行い、これを押し上げている要因が、①「全体死亡率」、②「浸水面積率」、③「高齢化と漁業・農業従事率」、④「津波到達時間」、⑤「身体障害者の施設入所率」にあることを明らかにした。そして障害者死亡率に最も影響が大きかったのは、「全体死亡率」であり、次いで大きかったのは「身体障害者施設入所率」であった。なお立木の要因分析では、身体障害者の入所施設率が高いほど、障害者の死亡率は低かった。しかし立木が指摘しているように、これをもって「障害者は施設に収容すべき」という結論を導き出すべきではなく、在宅での地域生活をおくっていたとしても、災害の危険を回避することができる包括的な支援の仕組みを構築していくための「脆弱性」の軽減に力を注ぐべきであろう。立木は、これまでの高齢者・障害者等の災害弱者が長らく「医学モデル」の枠組みの認識による対応故に、「当事者と自然環境、構造物や社会環境との相互作用に関わる本質的な問いは、広く社会の注目を集めることはなかった」（p.51）と指摘する。立木はWHOの国際障害分類の改定に関わるICFモデルにもふれ、「社会モデル」への転換を要し、「『高齢や障害がある』という個人の要因以上に、『いざというときに助けに駆けつけてくれる人がいるかどうか』という周囲の環境との関係性あるいは交互作用が、災害時に脆弱となるかを決める決定的な要因となっている」とする。その上で、立木は下記の脆弱性に関わる式を示し、障害者の権利条約に基づく「合理的配慮（reasonable accommodation）」に基づく災害時に「^{インクルーシブ}排除のない・^{アクセシブル}障壁のない防災の実現」を主張する。

⁵² 例えば、山中茂樹（2018）、酒井明子・渥美公秀（2020）、古部真由美（2018）などがある。

②「災害福祉」・「防災福祉コミュニティ」

阪神・淡路大震災以降には、社会福祉学領域において「災害福祉」や「防災福祉コミュニティ」などの研究が行われた。例えば、西尾裕吾ら（2010）は阪神・淡路大震災の経験をもとに、「災害福祉」についていくつかの業績をまとめている。西尾による「災害福祉」とは「災害を契機として生活困難に直面する被災者特に災害時要援護者の生命、生活、尊厳を守るため、災害時要援護者のニーズをあらかじめ的確に把握し、災害からの救援・生活支援・生活再建に対し、効果的な援助を組織化する公私の救援活動である」p. 8と定義づけている。西尾の問題意識は、対象を「生活困難に直面する被災者特に災害時要援護者」にしている。またその支援は公私の救援活動と幅広く、かつ「災害時要援護者のニーズをあらかじめ的確に把握」することを求めているように、防災的な視点も包含している。

また倉田和四生（1999）は、「防災福祉コミュニティ」という概念を用い、災害に強い地域福祉のあり方と自主防災との統合を主張している。倉田によれば、自主防災組織のような既存の「防災コミュニティ」と地域の抱える課題を認識し、「その解決に向かって協働していく地域社会」（p. 138）としての「福祉コミュニティ」が存在し、後者については神戸市における「ふれあいのまちづくり協議会」などを事例として取りあげている。倉田の試みは、この両者を統合することにあるが、氏によると「防災福祉コミュニティ」とは、「市民、事業者及び市の協働により、地域福祉活動と地域防災活動との緊密な連携を図りつつ、これらの活動に積極的に取り組むコミュニティ」（p. 188）であるとする。

少子高齢化が一層進む日本の地域社会においては、自主防災組織の担い手と地域福祉の具体的な担い手が重複する場合も少なくない。地域の住民組織が担い手不足のために、一部の住民に地域で果たす役割の機能をいくつも抱えることもある。その点で「防災福祉コミュニティ」は、少子高齢化する日本の地域社会において、防災コミュニティと福祉コミュニティの統合をはかろうと構想しているが、依然として構想の域を超えず、今後一層少子高齢化する地域の組織化においては、その本質的な解決の提案にはなり得ていない。

このように、災害を対象にし、社会福祉学領域からその課題について取りあげた一定の研究蓄積がある。西尾らの先行研究においても、被災者の「生活、尊厳を守る」といった被災者の生活再建を社会福祉学の領域においても位置づけようとした試みの意義は大きい。ただしその関心は、主として「災害要援護者」によせられ、災害時においてこうした者が被害の軽減を図るための組織化や、広く地域防災と地域福祉を結びつけ、地域の（防災）福祉力を向上させるようなものに主眼がおかれてきた。そのため、事例紹介はあるものの、その具体的な取り組みにおいて社会福祉専門職が災害時にどのような役割を果たすのかについて実践的な指針にはなり得ていなかった。

③災害ソーシャルワーク

一方、東日本大震災以降、災害時におけるソーシャルワークおよびその専門職であるソーシャルワーカーの役割に関する議論が展開されるようになった。これは主として、ソーシャルワーク養成機関の大学関係者による議論が中心となっている。代表的なものとしては、上野谷加代子監修／日本社会福祉士養成校協会編『災害ソーシャルワーク入門』や福祉系大学経営者協議会監修／遠藤洋二・中島修・家高将明編『災害ソーシャルワークの可能性-学生と教師が被災地でみつけたソーシャルワークの魅力』などがある。

菱沼幹男（2017）は、災害ソーシャルワークを以下のように定義づけている。すなわち「災害ソーシャルワークとは、災害によって発生する生活ニーズへ対応するソーシャルワーカーの支援活動であり、災害によって発生する生活上のリスクを想定し、災害発生に備えた学習やネットワーク構築、人材養成、体制整備等の災害前の実践と、災害発生直後から生じる個々の生活ニーズへの対応とコミュニティの再生に至るまでのプロセスにおいて支援活動を行う災害後の実践である」としている（pp. 158-159）。菱沼によれば、操作的定義上、「ソーシャルワークを職業とする人びとがNPO等の非営利組織に所属して現地公的機関との連携のもとで行う活動」を「災害ボランティア」としてとらえ、「被災地で雇用されていたソーシャルワーカーおよび被災地の公的機関との協働を基盤として被災地の外から派遣されてきたソーシャルワーカーによる支援活動」のことを「災害ソーシャルワーク」としている。このように、東日本大震災以降、社会福祉学においても、災害を対象に社会福祉専門職がどのような役割を發揮すべきかと言った議論が展開されるようになった。

さらに日本地域福祉研究所は、「災害時におけるコミュニティソーシャルワーク機能」として以下の9つの機能をかかげている。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 高齢者・障害者・子どもなど要援護者の安否確認とニーズ把握② 要援護者の居住環境の確保と要援護者のスクリーニングによる福祉避難所の活用③ 災害時に対応した行政等に対する制度への提言④ 要援護者に対するケアマネジメント⑤ 被災地住民のストレングスを重視した被災地住民主体の自立支援⑥ 災害時におけるボランティアコーディネート⑦ 被災地で支援を行っている専門職へのスーパービジョン⑧ 災害時におけるリスクマネジメント⑨ 災害で変化する地域の再生、コミュニティ再生を視野に入れた継続的な生活支援 |
|---|

阪神・淡路大震災以降、前述のように社会福祉学領域においても「災害福祉」「防災福祉コミュニティ」の議論がされるようになり、社会福祉学領域においても災害を研究対象にした議論が要約なされるようになった。さらに東日本大震災以降は、「災害ソーシャルワーク」といった主として災害時に社会福祉専門職が果たす役割や機能についても議論が展開されている。ただしこうした研究の多くは、メゾ・ミクロの視点が中心となり、既存の制度を改善する回路（一般施策への回路）といったマクロの視点にまで領域を広げているわけではない。これが災害時、社会福祉専門職が制度上の位置づけを曖昧にしたままとされてきた遠因にもなってきた。社会政策学・社会福祉学の領域において、マクロ・メゾ・ミクロの位相から災害を位置づけなおすことが必要である。

（3）災害時における社会福祉専門職の役割と課題

①災害時の広域支援ネットワーク

社会福祉の専門職など福祉領域は、災害時に期待される役割が大きいにも関わらず、制度上明確な位置づけがなかったという課題があった。前述の「災害ソーシャルワーク」はそうした背景から議論がなされてきた。

これに対し、災害時の福祉関係者を制度的に位置づけていこうとする議論もされている。例えば、平成24年度厚生労働省社会福祉推進事業「災害福祉広域支援ネットワークの構築に向けての調査研究検討委員会」の報告書によれば、災害時の要援護者を現地で支援する人材の不足が課題となりがちであった⁵³。しかし同報告書によれば、都道府県46団体から回答が寄せられた結果において、85.1%の40団体が東日本大震災において被災地に人材派遣を行ったのに対し、福祉専門職を派遣することに関しては、回答団体の都道府県内での被災地への派遣について、「既に構築している」が11団体（23.4%）だったが、「未定」が15団体（31.9%）、「予定はない」も2団体4.3%あった（表3参照）。一方、回答団体の都道府県外への派遣については、「既に構築している」が7団体（14.9%）であるのに対し、「予定はない」が19団体（40.4%）をしめた。ちなみに同様の調査を平成30年度に実施しているが、「都道府県間の支援体制の構築」について、「予定はない」が4団体（8.5%）にまで減少している（表4参照）。ただし、平成24年度の調査に対し、「既に実施している」が5団体（10.6%）に減ったり、「未定」が16団体（34.0%）と増えたりとなっており、回答した自治体の担当職員の認識などによって違い生じている。

とは言え、災害時における社会福祉専門職の役割については、まだ議論が十分尽くされているとは言えない。災害時における社会福祉専門職の役割について、当面の課題としてあげるとすれば、①社会福祉専門職（ソーシャルワーカー）が避難所・応急仮設住宅の運営や支援に携わっていない、②ソーシャルワークに災害時における生活再建という概念が明確ではない、③多くの現場で働く社会福祉専門職は、高齢者福祉や障害者福祉などの施設勤務となっているために、いざ災害が起きたとしても施設の事業継続に追われ、被災者全体を支援する視点が希薄であるという課題がある。そのため、期待される社会福祉専門職が、現実には十分災害時に役割を発揮し得ていないのが実態である。

表 3 被災市町村の福祉人材の人員派遣体制の構築(平成24年度調査)

被災市町村に福祉人材の人員派遣を行うことができる支援体制の構築について（平成24年度調査）

	都道府県内の支援体制の構築状況		都道府県間の支援体制の構築状況	
	件数	割合	件数	割合
1 既に構築している	11	23.4	7	14.9
2 現在構築中である※	3	6.4	2	4.3
3 今後構築の予定だが、未だ取りかかっていない	10	21.3	15	31.9
4 未定	15	31.9		
5 予定はない	2	4.3	19	40.4
6 その他	2	4.3		
7 未回答	4	8.5	4	8.5
計	47	100.0	47	100.0

※同設問について、「都道府県間の支援体制の構築状況」については、「現在構築中(検討中)である」との設問である。

出典：富士通総研（2013）「平成24年度セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業 災害福祉広域支援ネットワークの構築に向けての調査研究事業報告書」より筆者作成。

⁵³ 詳細は、富士通総研（2013）「平成24年度セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業 災害福祉広域支援ネットワークの構築に向けての調査研究事業報告書」を参照。

表 4 被災市町村の福祉人材の人員派遣体制の構築(平成 30 年度調査)

被災市町村に福祉人材の人員派遣を行うことができる支援体制の構築について (平成30年度調査)

	都道府県内の支援体制の構築状況		都道府県間の支援体制の構築状況	
	件数	割合	件数	割合
1 既に構築している	28	59.6	5	10.6
2 現在構築中である※	13	27.7	6	12.8
3 今後構築の予定だが、未だ取りかかっていない	2	4.3	11	23.4
4 未定	0	0.0	16	34.0
5 予定はない	0	0.0	4	8.5
6 その他	1	2.1	1	2.1
7 未回答	3	4.3	4	8.5
計	47	100.0	47	100.0

※同設問について、「都道府県間の支援体制の構築状況」については、「現在構築中(検討中)である」との設問である。

出典：富士通総研（2019）「平成30年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業 災害福祉広域支援ネットワークの推進方策に関する調査研究事業」より筆者作成。

②社会福祉専門職に関する提言

社会福祉専門職が災害に果たす役割を明確にし、制度上の位置づけも明確にしようとする議論が、東日本大震災を契機に日本学術会議社会学委員会社会福祉学学科会において、「災害に対する社会福祉の役割-東日本大震災への対応を含めて-」とする提言によってまとめられた⁵⁴。この提言では、東日本大震災に際し「社会福祉専門職団体や職場から人材が派遣されたが、個別的な派遣であり、組織的な連携がなされず、包括的な支援体制を形成できなかった」という反省に立ち、「災害発生時から、避難生活、そしてまちの復興期に至るまでの支援に関して、社会福祉の制度、社会福祉関係団体の取り組み、社会福祉学の研究における課題を明らかにし、その対応を提言」(p. II)し、医療領域における災害派遣医療チーム(DMAT)や日本医師会災害医療チーム(JMAT)などとの「連携の仕組みづくり」がなされていないとする問題意識にたつて、災害派遣福祉チーム DWAT : Disaster Welfare Assistance Team)の創設を提言している。

同提言では、「国や地方公共団体に対する今後の提言」として、①「災害に対する医療や介護のサービスについては公的な責任として、被災者が即刻円滑に活用出来る体制を国と地方公共団体との責任で実施する」ことや「民間団体の積極的な活動を支援する仕組み」、②「DWATを含めて、災害時の民間活動を容易にするよう災害救助法を見直し、同時に、緊急時の人々の生命や生活を守るために、個人情報保護法や個々の地方自治体の条例の見直し」が必要であるとした。一方で、「社会福祉の職能団体、社会福祉関係者・団体に対する提言」として、①「当面の課題への提言」として、「仮設住宅での被災者への相談支援や、今後の復興に向けてのコミュニティ再建への支援が必要」とし、「被災地のソーシャルワーカーは地域包括ケアを推進することで、被災地の住民全体を支えていくこと」求めた。さらに②「今後の課題への提言」とし、a. 今後の災害に備えた「予防的なソーシャルワークを推進」すること、b. 「福祉版 DMAT を確立し、研修体制を整備・実施していくこと」、c. 「災害時の社会福祉のあり方について理論的に確立し、ソーシャルワーク教育の一環に含め、研究と教育の推進」していくことが必要であるとした。

災害救助法などにおいて医療等の緊急時支援の体制が制度化されているのに比べ、これまでの災害時における社会福祉の役割は「制度外」におかれその役割が十分発揮できたとは言えなかった。一方、少

⁵⁴ 日本学術会議・東日本大震災を契機に社会学委員会社会福祉学学科会「提言災害に対する社会福祉の役割-東日本大震災への対応を含めて-」2013年5月2日。

子高齢化社会の進展により、地域の相互扶助機能が変化したことにより、従来のように地域住民の自発的な防災の取り組みだけでは、今日における災害時の課題に十分応えることができないでいた。災害時要援護者対策やそれを含む地域防災計画策定では、災害時の避難やその後の避難生活において、高齢者・障がい者・子ども・女性・外国籍住民など災害時に支援を要する者への対応をシステム化していくことが求められていた。

さらに同提言で注目されるのは、社会福祉専門職が「災害発生時から、避難生活、そしてまちの復興期に至るまでの支援」とその役割や機能を被災者の生活再建に関わる幅広い過程においていることである。

③災害時における福祉専門職の課題

なぜ社会福祉専門職が災害時に十分役割を発揮できなかったのか。阪神・淡路大震災から東日本大震災に至る社会福祉学領域の先行研究を概観すると、それが果たせなかった背景を読み取る必要がある。

序章で述べたように、これまで日本の災害対応が都市計画分野を中心にして、被災者の生活再建支援が周辺に追いやられてきたという背景がある。そのために、被災者の生活再建にかかわる支援が福祉領域の支援として十分位置づけられなかった。そうした外在的要因が大きな背景としてある。

一方で内在要因として、社会福祉専門職が抱える課題がある。それは災害という複合的・重層的な生活問題を起こす課題にトータルに対応できていないということである。これまで社会福祉学は、「生活の全体性」をとらえ、個人および家族の生活問題をトータルにとらえるとしてきた。しかし実態は、高齢・障がい・児童・貧困などそれぞれ対象ごとに制度が整備されてきた。さらには、それに携わる福祉専門職も、理念的には（あるいは教科書的には）「生活をトータルにとらえる」と標榜しながら、実際には細切れにつくられた制度から家族の生活問題の一側面を切り取って支援しているだけである。

介護保険法に基づくケアマネジメントや地域包括支援センター、障害者総合支援法に基づく特定相談事業者によるケアマネジメントや各種の相談支援機関というように、高齢者と障がい者の分野においても制度がわけられ、その相談機関も専門職も異なるのである。そのため、それぞれの制度に基づいて家族の一部を切り取って支援計画を立て支援しているのが実態である。災害時、人々は仕事や健康だけでなく、住居や社会関係など複雑な生活再建上の課題が生じる。しかしこれに対してトータルにそれを捉え支援する仕組みが存在しない。ましてや社会福祉専門職は、自らの領域における制度への適用には対応できても、住宅や地域生活、まちの再生・復興といった人々の暮らしの根幹をささえるものへの対応は現実にはできていなかった。前述の日本学術会議における提言は、幅広く災害時における被災者の生活再建の過程に社会福祉専門職が役割を発揮することの必要性を提起したものである。

小括

本章では、日本及び海外における災害研究の動向を概観し、被災者の生活再建に関わる災害研究が社会政策学・社会福祉学の研究上どのように位置づけられてきたかを中心に見てきた。

日本では、災害が住民の生活困難や貧困などの原因となっており、古くから社会的関心の一つであった。特に関東大震災においては福田徳三の「人間の復興」とする生活再建を主軸とした復興政策の必要性が唱えられたが、実際には都市計画などハード中心の復興政策が主流化し、災害時における被災者の生活再建に関する議論が十分進展してこなかった。住まいの再建を中心にした従来の都市計画では、被災者の生活復興は「周辺部」に置かれがちであった。

こうした課題に本格的に取り組み始めたのは、阪神・淡路大震災以降であった。序章でも述べた神戸大学グループや金持を始めとする被災者の生活実態に関する調査、さらには田村らの「生活再建7要素」や復興曲線などの被災者の主観的評価による調査研究も進んだ。こうした調査研究は、生活再建が単に「住まい」の再建によってのみ実現するものでないことを示した。

一方、社会政策学および社会福祉学においても、防災福祉コミュニティや「災害ソーシャルワーク」など一定の研究蓄積が見られた。ただしこうした研究の多くは、メゾ・ミクロの視点が中心となり、既存の制度を改善する回路（一般施策への回路）といったマクロの視点にまで領域を広げているわけではない。

一方、実際の被災者支援の場面では、社会福祉専門職が制度外に位置づけられ、被災者の生活再建支援に十分貢献できていない課題も浮き彫りになった。東日本大震災ではこうした社会福祉専門職の役割などについて議論がなされ、被災者の生活再建に貢献するために、社会福祉専門職を制度上に位置づけるなどの提言もなされた。これが災害時、社会福祉専門職が制度上の位置づけを曖昧にしたままとされてきた遠因にもなってきた。社会政策学・社会福祉学の領域において、マクロ・メゾ・ミクロの位相から災害を位置づけなおすことが必要である。本章では、被災者に画一的な生活再建（単線型）を強いるのではなく、一人ひとりの被災者の実情に応じ、多様な生活再建（複線型）を支援する理論的進展が必要とされていることを浮き彫りにした。

第2章 東日本大震災における原子力災害の発生と福祉課題

前述の通り、ワイズナーの「災害のリスク」に関する研究においても示されているように、災害時の「加害力」にだけ着目するだけではなく、個人やグループなどが有する「脆弱性」に着目した研究は、災害によってもたらされる被害及びその課題を考える上で重要である。

本章では、①2011年の東日本大震災およびその後原子力災害によって生じた被災者の避難の実態について全体像を概観する、②その上で、被災者の生活再建上の課題となり得る福祉課題について、被災自治体の震災記録誌や震災時の避難実態を示した研究および関係者へのヒアリングによって得られた事実を中心に述べる。さらに、③災害から数年が経過し、避難指示が解除された地域が拡大している状況においても、人口回復や生業あるいは地域生活など被災者の生活再建に課題が解消されていない実態をしめす。

第1節 東日本大震災における原子力災害

(1) 原子力災害の発生【緊急避難期】

2011年3月11日から9年という月日が過ぎた。東日本大震災は、地震と津波の甚大な被害と福島第一原子力発電所の事故に伴う未曾有の原子力災害に見舞われた。死者・行方不明者をあわせると約2万人が被害を受けている。全壊・半壊の住居等は約40万棟にのぼる。阪神・淡路大震災のように地震と建物の倒壊や火災による負傷者が少ないのが今回の災害の特徴であり人的被害の9割は津波による被害である。ちなみに火災発生件数は全体でも287件にとどまり、阪神・淡路大震災の全焼家屋7,483件からははるかに少ない。建築物被害をみると、全壊128,558戸、半壊243,486戸、一部破損673,397戸という状況である。また今回の東日本大震災における避難状況についてみると、学校や公民館などの避難所に震災1週間後に約39万人が避難する状況にあった（ちなみに阪神・淡路大震災では約30万人）。避難所の数も一番多いときで、約2400か所と阪神・淡路大震災の2倍にあたる。

2011年3月11日の震災直後、政府は福島第一原発から3キロの範囲の住民に対し、避難指示を出した。翌日の12日には10キロに拡大し、さらに第二原発周辺住民についても10キロ以内を「屋内退避」とした。12日の午後3時過ぎ、福島第一原発一号機建屋付近で爆発が起これば、その夜にはさらに範囲を拡大させ、20キロ圏内を避難区域にした。さらに14日午前11時ごろ3号機も爆発すると、政府は第一原発から半径20～30キロ圏内を屋内退避区域と指定した。これにより福島県の沿岸部を中心とした自治体が避難指示もしくは屋内退避の区域となった。浪江町から避難した住民は、原発事故直後に町内の津島支所に避難したが、政府からの「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム

(SPEEDI)」の発表が遅れたために、「無用な被ばく」をしたと憤りと不安を感じている。当時の津島地区の放射線量は毎時200マイクロシーベルトを超えていたと言われている。浪江町は、政府からの避難指示も十分伝わらず、結果として町長がテレビをみて避難を決断した。また、一部地域が毎時約100マイクロシーベルトに達していた飯舘村は、「計画的避難区域」とされ約1か月にわたって避難の指示が出されることはなかった⁵⁵。保安院による原子力災害の暫定評価である「レベル7」とされたのは、震災から一か月経った4月12日だった。またメルtdownであったと結果を示したのは、事故から2か月以上もたった5月15日だった。

⁵⁵ その後「屋内退避」の指示が解除され、計画的避難区域など区域の見直しがされたのは2011年4月22日であり、飯舘村などの住民は一ヶ月以上にわたって放射線量が比較的高い地域に留まることになりました。

事故直後から多くの住民が遠方へ避難し、内陸部にむかう国道は避難をする車によって渋滞が数時間以上続いた。長時間にわたる避難によってバスの中で亡くなる高齢者も複数いた。さらに原発事故によって避難を余儀なくされ200キロ以上バスで移動し病院の入院患者がその後50名以上なくなったケースもあった。

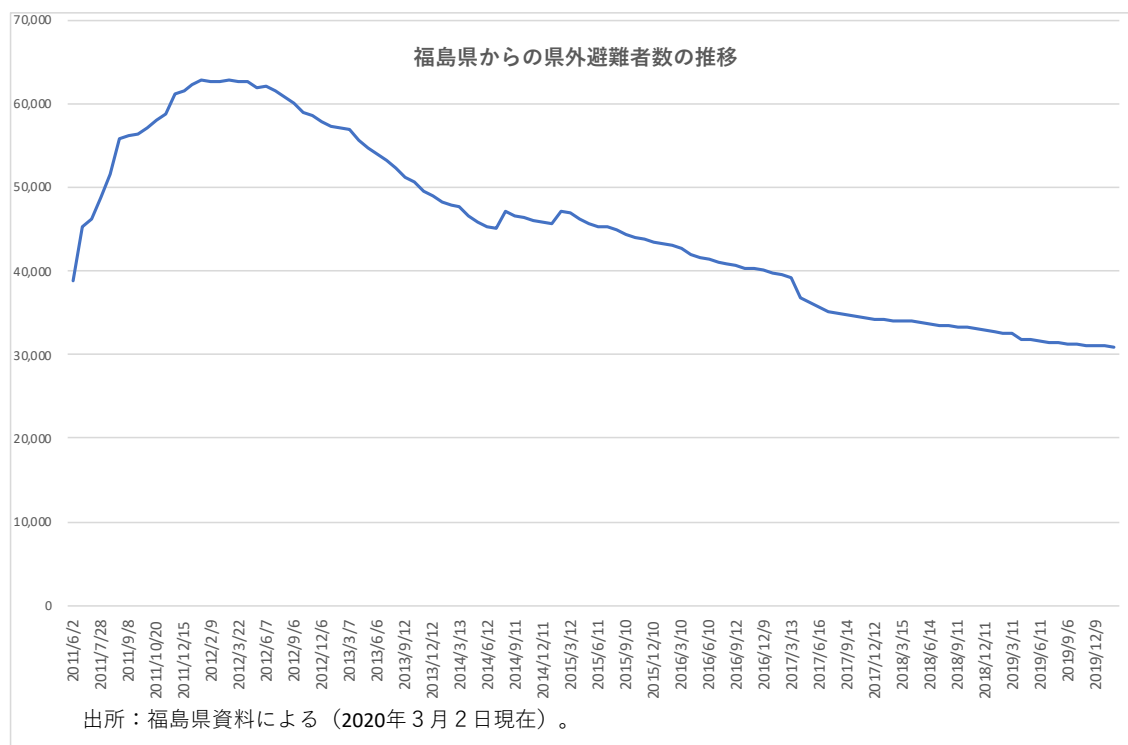
南相馬市は事故直後、避難指示・屋内退避・それ以外の地域の三つに市内が分かれた。避難指示以外の地域からも市民が避難し、7万人ほどいた市民が、一時は1万人ほどにまで減った。避難指示でない地域でさえ、銀行や郵便局は閉鎖し、新聞すら配達されない状態にあり、「孤立状態」になった。南相馬市自身も避難した市民の把握が困難となり、一時は自治体機能そのものを維持することさえまもなくなくなった。その後市民が徐々に戻り始めたが、「緊急時避難準備区域」では緊急時の避難が困難であるという理由から病院において入院患者の受入を制限し、住民が救急搬送で一時間以上かかる別の病院に運ばざるを得ないなど、市民の健康や生活を維持することが困難となった。

原発立地自治体である双葉町は県内の別の自治体に避難したあと、その後県外にまで移動し一時埼玉県のスーパースターアリーナを避難所にした。その後埼玉県加須市に役場機能を移したものの、その旧埼玉県立騎西高校を避難所にし2年以上たつ現在も100人以上の被災者が避難所生活を送っている⁵⁶。その後双葉町は、2013年3月の町長選挙において新人の町長が誕生し、さらに6月17日に役場機能を双葉町からいわき市に移した。

福島県のみならず東日本全体に放射能が飛散し、福島原発から北西方向へ高濃度の放射能汚染が現れた。それは政府の指示する警戒区域などの避難指示区域以外でも「ホットスポット」と呼ばれる高線量の地点が検出されるなどし、住民の生活や産業など住民生活全般に深刻な影響をもたらした。これより、避難指示区域に指定された住民以外の地域からも、「自主的に」住民たちが多く避難した。復興庁の調べによれば、避難先は福島県を除く46都道府県すべてに及び、1700あまりある全国の自治体のうち、その7割にあたる1200市区町村に被災者が離散している現状にある。こうした県外避難者が最も多いのが福島県の約55,000人あるが、それ以外にも宮城県では約7,700人、岩手県も1,600人が県外に避難している状況にある。福島県資料によると、統計と取り始めた2011年6月2日時点では38,896人が県外に避難していたが、その後徐々に多くなり、2012年3月8日がピークで62,831人にまで増えた。その後徐々に減少し2020年2月10日現在で30,914人にまで減少している（図10参照）。

⁵⁶ 復興庁調べ。2013年5月9日現在で避難者等の数値は、303,571人にのぼる。ちなみに双葉町の避難所にいる被災者は、7月19日現在、旧騎西高避難所に107人いる。双葉町は2013年内に現在避難所にいる住民を借上げ住宅等へ移行するなどし、避難所の解消を予定している。

図 10 福島県外への避難者数の推移



出所：福島県の資料をもとに筆者作成。

ちなみに、都道府県で見ると、当初最も県外避難者が多かった自治体は山形県であった。これは福島県の県北地方から避難する者が隣県の山形県に避難したことを要因となっているが、その後山形県は避難者数を徐々に減らし、その後は東京都や埼玉県など関東圏に避難者が他の自治体に比べ多い状況が続いた。なお、2012年以降徐々に減少傾向にあった県外避難者であるが、2014年8月と2015年2月には前月に比べ避難者数が増加することになった。これは、2014年8月は埼玉県（7月2825人→8月5077人）、2015年2月は神奈川県（1月1803人→2月3430人）の数値が上昇した事による⁵⁷。避難者数の集計は、当初総務省が2011年4月に開始した「全国避難者情報システム」に基づいていた。これは避難者が任意に避難先自治体に情報システムへの登録をすることでカウントしていた。そのため、親族宅などに避難しこの避難者情報システムに登録しないケースも見られ、当初から実態を正確に反映したものではなかった。2011年9月にはこのシステムによる集計を総務省が終了し、復興庁が各都道府県の報告を基に避難者数を集計し公表することになった。しかし復興庁が「避難者」の定義を明らかにせず各自治体にその集計を任せ、自治体事に集計の基準が異なる状況が生じた⁵⁸。各自治体は応急仮設住宅の入居者数を中心に把握に努めていたが、転居など避難者が住居を変更しても修正をしないなどのケースが続いた。自治体によっては、避難者の意向を確認せず、一方的な判断で集計から外すようなケースも見られ、実態を十分反映できない状況が続いている。

⁵⁷ なお、全体数ではそれほど多くはなっていないが、都道府県単位で見ると、神奈川県が2017年3月（1941人）から4月（2224人）にも増加している。

⁵⁸ 例えば、埼玉県の場合、県と一部市町村が提供している借り上げ住宅の入居者のみを集計していたために、実際の避難者数と埼玉県が把握していた数値に齟齬が生じていた。その後集計方法を修正するなどしたため、前月よりも増加することになった。詳細は、原田・西城戸（2015）を参照。

(2) 広域避難する児童・生徒

震災後、多くの福島子どもたちが県内外に避難生活のなかで学校生活を送る状況が続いた。県内の浜通りにある双葉高校、浪江高校（津島校も含む）、富岡高校、双葉翔陽高校、原町高校、相馬農業高校（飯館校を含む）、小高商業高校、小高工業高校の8つの高等学校に在籍している生徒は、県内の他の高校を利用するサテライト方式で授業を行っている。8つの高校に通う約3200名のうち、県内外の高校へ転校を希望した約1400名を除く、約1800名がサテライト校方式を利用している。生徒たちの多くは、これまで通い慣れた校舎とは別の仮校舎（プレハブや体育館を利用）などを利用する場合もあり、学習環境に様々な制約を受けている。また、県外に転校した高校生にも一部不登校が見られるなどの実態も見受けられる。通学もこれまでと違う交通手段を使用しなければならず、福島県はスクールバスを出したり、震災による余分な支出に対する経済的措置をとってはいるが、長時間にわたる通学時間が伴う場合も少なくない。ある高校生は、二次避難所であったホテル・旅館から朝6時ごろバスで出発するため7時からの朝食が食べられず、昼は衛生上の問題から旅館がお弁当を出してくれるわけでもなかったために、しばらくは二食抜きで高校に通っているケースもあった。また、サテライト校方式であるため、「仮住まい」であること、対象となる浜通りの高校進学者の多くが、県内外に分散していることなどから、2012年度からの志願者の減少が懸念されている。

小中学生も様々な困難を極めている。震災直後は、避難所から避難近くの学校に通うケースも多く、例えば福島市内の南部の避難所から北部の小学校まで毎日母親が20キロ以上車で送り迎えしているケースもあった。浜通りから首都圏に避難したある小学生は、避難先の小学校の運動会の際に、リレーのチームが負けた際、避難先子どもたちから「おまえが福島から来たから負けたんだ」と心ない言葉を浴びせられたというケースもあった。その子どもの母親は、「首都圏の人たちの生活を支えるために40年近く福島は電力を供給してきたのに、なぜこのようないじめを受けなければならないのか」と涙ながらに私に訴えていた。東京のあるホテルに避難していた母子は、父親がいわき市から高速バスを使い会いにきても、面会室でしかあわせてもらえなかった。

(3) 原子力災害のもとでの避難所

災害や紛争など危機的状況下において、すべての人々の尊厳を守るかは重要なテーマである。特に災害時は、直後の混乱状況から初期段階における人道的支援が求められる。日本は「災害列島」と呼ばれ、数多くの災害を経験してきたが、その際にいかに人道上の配慮がなされ、かつ個人や家族の尊厳が守られるかが常に問われてきた。災害時に設置される避難所の多くは、体育館に毛布一枚程度、食事もおにぎりやパンなどが中心である。ましてや女性・子ども・障がい者などに配慮した環境整備は十分とは言えず、常にその対応が問題視されてきた。日本では、「災害時の避難生活に関する検証・研究を行い、被災者の安全な生活の向上に寄与する事を目的」に、避難所・避難生活学会が2014年に設立された。

では、今回の東日本大震災および原子力災害においてどのような避難所・避難生活であったのか。改めて取りあげたいと思う。

2011年東日本大震災とその後の東京電力福島第一原子力発電所事故にともなう原子力災害では、多くの被災者を生み出した。ピーク時には約40万人が避難したとされ、それは全国各地に広域的に避難した。福島県は16万人以上の人が避難を余儀なくされた。

福島県では、原子力災害に伴い、一時的に避難した避難所を移転せざるを得なかった場所も多く、何度も避難所を転々としている状況が見られた。今回の東日本大震災では、学校や公民館などの避難所に

震災1週間後に約39万人が避難する状況にあった（ちなみに阪神・淡路大震災では約30万人）。避難所の数も一番多いときで、約2400か所と阪神・淡路大震災の2倍にあたる。ピーク時の避難所における避難者数（括弧内は避難所数）で見ると、岩手県は約5万5千人（399か所）、宮城県は約32万人（1183か所）、福島県は約7万4千人（410か所）となっている。

今回の東日本大震災と原子力災害に伴う避難では、地域防災計画の想定を越えた広域避難を余儀なくされ、避難元自治体のサポートには限界があった。原子力災害によって避難を余儀なくされた人たちは、指示された避難先の避難所が満杯であるなどし、方々の避難所に順次入っていくことになった。2011年4月1日から福島県は、県内のホテル・旅館約546か所を2次避難所とし、原子力災害によって長期避難が余儀なくされる人たちの避難場所として活用した。また、双葉町は役場ごと埼玉県に移転し、一時埼玉県のスーパースターアリーナを避難所にしていて、その後埼玉県加須市に役場機能を移し、2011年3月30日から4月1日にかけてその旧埼玉県立騎西高校をそのまま避難所にした。自然災害時には通常7日間から数ヶ月程度を想定した避難所は、原子力災害という長期にわたる避難生活を強いられたことから、双葉町の旧騎西高校の避難所は、震災から1023日、2013年12月27日という異例の長さで避難所を開設することになった。ピーク時の2011年4月上旬には1400人を越えた。ちなみにホテル・旅館などの2次避難所は、2012年2月21日まで設置され、2011年6月のピーク時には、1万7900人が身を寄せていた。体育館や公民館・集会所などの1次避難所は2011年12月28日にすべて閉鎖されている。さらに福島県外の全国各地に避難した者は、第2章でもふれているように2012年6月をピークに約6万人が避難生活を余儀なくされた。

こうした避難所では、大量の集団が生活するために居住スペースも限られ、身の回りの物も少ない。衛生環境も悪化する避難所もあり、ノロウィルスやインフルエンザの感染が広がることもあった。さらに、女性の性的被害なども報告されており、県内の大型避難所では、女性のためのスペースを地元NPOなどが設置するなどの取り組みも行われた。

（４）原子力災害における福祉・医療対象者の避難

①障がい者・高齢者など災害時要配慮者の避難

とりわけ今回の震災では、「避難所格差」という言葉がよく使われ、食事や毛布、衛生面など避難所環境が場所によって大きく異なるということが指摘された。大災害の際には少なからずそうした現象が見られるが、今回の震災では過去の震災経験が十分生かされていないという点が特徴的であった。特に課題となったのは、障がい児者や高齢者などである。自閉症の子どもを抱える親子や、大人数いる避難所の環境になじめず、一か月以上にわたって車上での避難生活を余儀なくされた。在宅障がい者は避難所にすら行くことができず、自宅にとどまらざるを得ない者もあり、必要な支援が十分行き届かないケースが多く見られた⁵⁹。

中村（2012）は、震災直後の福島県内の障がい児者のおかれた実態を丹念に聞き取った貴重な記録を残している。福島県内で長らく障害児教育に携わってきた経験から、障害種別を超えて多くの障がい当事者や家族、関係者に聞き取りを行っている。福島県聴覚障害者協会が災害翌日から会員の安否確認等の状況把握を行ったが、非会員も含め把握する聴覚障害者670名の安否が確認できたのは、震災から20日ほど経った3月30日であった（p.45）。聴覚障害者は、当初避難先で放射線の被害等に関する手

⁵⁹ 東日本大震災や原子力災害における在宅障がい者の課題を取りあげたものとして、青田由幸・八幡隆司（2014）、中村雅彦（2012）、藤野好美・細田重憲編（2016）などがある。

話や文字による情報がなく、音声だけの説明だったので、内容が全く理解できない者もいた。相馬市で津波に流され死亡した知的障害のある男子高校生は、軽度の障がいであるため日常生活においては自分で行動できるが、津波を予測して避難するほどの判断能力はなく、祖母と二人自宅で津波に遭遇し亡くなった（pp. 57-60）。同じく相馬市の40代知的障害の男性は、地震のショックのため自力で歩くことすらできず、助けにきた二人に両脇を抱えられながら高台に上り、腰の高さにまで津波が押し寄せたが、なんとか高台の旅館に避難した。しかし高台の旅館に抱えられながら避難したときには、すでに意識がなく周りの救助もあったが間もなく死亡した（pp. 79-81）。また30代の難病により人工呼吸器をつけ電動車いすで生活していた身体障害者のいわき市の男性は、これまで24時間ヘルパーを常駐していた。しかし最近では1週間のうち3回、祖母と二人になる時間を90分つくっていたその際に地震と津波が押し寄せ、津波で流されそうになり、祖母と握っていたその手を「もういい」とい言いながら濁流の中に消えていった（pp. 85-88）。発達障がい等で避難所での生活になじめないことを理由に、親戚や知人宅を何カ所も転々と移転した家族も少なくなかった。ちなみに福島県社会福祉協議会と福島県盲人協会が行った調査では、震災から約3か月の間に死亡した福島県内における障がい者の数は、身体障がい者で102名、知的障がい者で9名、精神障がい者で7名であった。

「在宅被災者」の存在は、災害時に度々指摘されるが、今回の東日本大震災では規模の大きさや被災者数の多さなどから問題が集中した。岡田広行（2015）は、東日本大震災において避難所がいっぱいなために入ることができないことなどを理由に、被災した自宅の二階等で生活続ける「在宅被災者」の存在とその支援について詳細に論じている。例えば宮城県石巻市では、在宅被災者に対し食糧配給などをいち早く行ったが、2011年3月29日時点で6万2693人の「在宅被災者」が存在し、その数は石巻市の人口約16万人のおよそ4割にも達していた（p. 50）。この石巻市の食糧配給は約8か月間にわたって続けられた。こうした「在宅被災者」の多くは、障がいや高齢のある人たちであった。東日本大震災では、少なくない障がい者や高齢者が避難できず自宅にとどまらざるを得なかった者も存在する。

なお「福祉避難所」は、新潟県中越地震など大規模災害を通じて、要介護状態の高齢者や障がい者などを受け入れる福祉避難所の有効性が確認されており、多くの自治体が地域防災計画において福祉避難所の指定をしている。にもかかわらず、東日本大震災においては十分にその機能を発揮しなかった。今回の震災で設置された福祉避難所は全体で約40か所、その多くは仙台市内の30か所であり、福島県はゼロであった。

②病院等の避難

災害時の避難を検討する際に、多くの困難をかかえていたのは医療や福祉施設であろう。震災以前に作成された地域防災計画では、「学校、病院、工場及びその他防災上重要な施設の管理者は、それぞれ作成する消防計画の中に以下の事項を留意して避難に関する計画を作成し、避難採択の万全を図るものとする」とし、災害時の患者・入所者の避難は基本的に病院や福祉施設の独力で行うこととしていた

⁶⁰ 当初半径20km圏内という範囲の避難区域を想定していなかった。唯一原子力災害時における避難マニュアルを作成していた今村病院（富岡町）においてさえ、全患者を広域的に避難させる想定のマニュアルは持ち合わせていなかった。

⁶⁰ 福島県防災会議（2009年度）「福島県地域防災計画原子力災害対策編」，p. 15.

震災直後の第一原発から半径 20km 圏内にあった病院は、7 施設である。国会事故調査委員会の最終報告書によれば、事故当時この 7 施設に入院していた患者は約 850 人である⁶¹。「そのうち約 400 人は人工透析や痰の吸引を定期的に必要とするなど重篤な症状を持つ、又はいわゆる寝たきりの状態にある患者」（＝重篤患者）であったとする（p. 380）。

国会事故調査委員会の調査では、同 7 施設では、発災後の避難先と避難手段の確保に差が生じた。結果として発災後まもなく患者を避難させることができた病院と、数日にわたって避難先や避難手段の確保に困難が生じ結果として患者避難に困難が生じた病院とに分かれた。福島県立大野病院、双葉厚生病院、南相馬市立小高病院は比較的早期に避難手段や避難先医療施設の確保ができ、「近隣の住民とほぼ同時である 3 月 13 日までに入院患者全員が避難した」としている（p. 381）。一方、今村病院、西病院、小高赤坂病院、双葉病院については避難先・避難手段ともに確保が困難であったために、避難中に重篤化した患者や結果として死亡した者も現れた。ちなみに最後まで避難が遅れた双葉病院は、残されていた患者 35 人を自衛隊が救助開始したのは 3 月 16 日零時 35 分頃とされている⁶²。

双葉病院では第一陣から第三陣にわけて避難したが、3 月 12 日に重篤患者以外の 209 人と院長以外の医療スタッフを大型バス 5 台等にのせ第一陣の避難を開始した。しかしその後重篤患者 129 人と系列の介護老人保健施設ドーヴィル双葉の入所者 98 人を数名のスタッフでサポートしなければならなかった。3 月 14 日 4 時頃自衛隊第 12 旅団輸送支援隊が到着し、同日 10 時 30 分頃までに、病院入院患者 34 人とドーヴィル双葉入所者 98 人を車両にのせ、スクリーニング場所の相双保健所に向かった。その後福島市からいわき市にあるいわき光洋高校の避難所まで 230 km 以上、実に 10 時間という長距離・長時間の避難を余儀なくされた。こうした長距離・長時間の避難は小高赤坂病院でも同様であった。双葉病院及び介護老人保健施設の入院・入所者が一次避難先となっていたいわき光洋高校は十分な医療設備もなく体育館にとどめおかれるだけとなった。その後、医療設備のある受入先を探したが、大人数をまとまって受け入れる施設はなく、少人数ずつ県内外に 90 か所分散して二次避難した。

こうした長距離かつ長時間にわたる避難を余儀なくされ、避難した先の医療設備も十分でないために、多くの者は症状を重篤化させ、中には死亡する者さえ出た。3 月 14 日ちなみに国会事故調査委員会の最終報告書では、2011 年 3 月末までに 7 施設及び系列の介護老人保健施設で死亡した者は、60 人に上ったとしている（p. 381）。

病院における避難先と避難手段の確保に差が生じ、結果として患者の症状が重篤化し死亡者が出たことをその病院関係者の責任にだけ帰すことは適切ではない。各種の報告書や証言などを紐解くと、避難が早期にできた病院も偶然による結果である場合もあった。避難が遅れた病院も、災害直後の通信不能や行き違い、縦割りによる情報共有の遅れなどが事態の悪化をもたらした。そこにいる医療スタッフは患者の避難にできる最善の努力を行っていた。

国会事故調査委員会の最終報告書では、今回の原子力災害にともなう病院等の患者避難を検証し、重篤患者の長時間にわたる移動などにより死亡事故や病状の悪化をもたらした深刻な事態に陥った要因として、「a. 看護婦など医療スタッフが避難してしまい、医療関係者が不足した」、「b. 避難区域が広範囲に及び、周辺住民も避難手段を必要としたため、交通インフラがひっ迫し、活用できる避難手段が

⁶¹ この 7 施設にはそれぞれ入院患者が、小高赤坂病院（104 人）、南相馬市立小高病院（68 人）、西病院（約 75 人）、双葉厚生病院（136 人）、福島県立大野病院（約 35 人）、双葉病院（339 人）、今村病院（96 人）、となっていた。国会事故調査委員会最終報告書より。

⁶² 政府事故調査委員会最終報告書 pp.234-241 より。

限定された」，「c. 避難区域が広範囲に及んだため患者が長距離，長時間の避難を強いられた」，「d. 放射線による被害を避けるために短期間に避難先を確保することが求められ，十分な医療設備のない避難所に一時避難してしまった病院があった」と分析している（p. 382）．その上で同報告書は，「広範な避難区域設定を伴う大規模な原子力災害を想定していなかった地方自治体及び医療機関の防災計画の不備」が事態悪化の要因であったとし，「原子力災害への備えの欠如がある」と結論づけている（p. 380）．大規模な原子力災害による広範囲に及ぶ被害の拡大を想定できておらず，事前の備えを結果として怠った所産と言えよう．

③高齢者・障がい者の福祉施設の避難

他方，福祉施設の避難も多くの困難をかかえた．福島第一原発から半径 30km 圏内の高齢者や障がい者等の福祉施設は，入所施設だけでも 23 施設にのぼる（図 11 参照）．例えば，双葉町にある特別養護老人ホーム「せんだん」とその系列施設では，震災時特別養護老人ホーム 67 人，グループホーム 9 人，ショートステイ 8 人，デイサービス 1 人，双葉町社会福祉協議会から介助を依頼された在宅の要介護高齢者 3 人の 88 人の避難を要した（図 12 参照）⁶³．同施設では，88 人が 5 つのグループにわかれ，避難先の明確な指示もなく転々とし何度も入居者を避難させることになった．また，大熊町にある特別養護老人ホーム「サンライトおおくま」でも入所者 80 人が避難先を転々とし，県内各地の施設に入ることとなった（図 13 参照）．こうして，福島第一原発周辺の福祉施設は，何度となく入所者を移動させ，避難にともなう健康の悪化などの状況に陥った．

⁶³ 詳細は，双葉町（2017）「双葉町東日本大震災記録誌―後世に伝える震災・原発事故」を参照．

図 11 福島原発事故に伴い避難した 30 km圏内の社会福祉施設

福島第一原発事故に伴い避難した30km圏内の社会福祉施設

●田村市
①特別養護老人ホーム 都路まどか荘 (50人)

●南相馬市
②養護老人ホーム 南相馬市高松ホーム (100人)
③特別養護老人ホーム 長寿荘 (70人)
④特別養護老人ホーム 福寿荘 (80人)
⑤特別養護老人ホーム 梅の香 (50人)
⑥特別養護老人ホーム 竹水園 (60人)
⑦知的障害児施設 原町学園 (30人)
⑧知的障害者授産施設 原町共生授産園 (50人)
⑨知的障害者通勤寮 原町学園アフターケアセンター (23人)

●広野町
⑩特別養護老人ホーム 花ぶさ苑 (36人)

●楡葉町
⑪特別養護老人ホーム リリー園 (80人)

●富岡町
⑫養護老人ホーム 東風荘 (75人)
⑬特別養護老人ホーム 館山荘 (80人)
⑭知的障害児施設 東洋学園児童部 (80人)
⑮障害者支援施設 東洋学園成人部 (49人)
⑯知的障害者支援施設 東洋育成園 (50人)
⑰障害者支援施設 光洋愛成園 (40人)

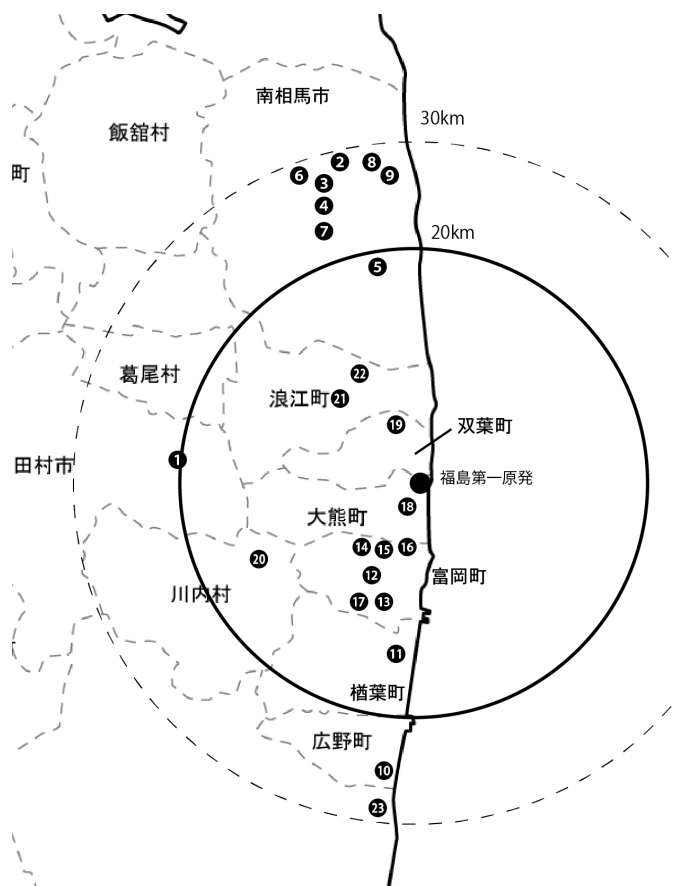
●大熊町
⑱特別養護老人ホーム サンライトおおくま (80人)

●双葉町
⑲特別養護老人ホーム せんだん (70人)

●川内村
⑳障害者支援施設 あぶくま更生園 (46人)

●浪江町
㉑特別養護老人ホーム オンフル双葉 (140人)
㉒救護施設 浪江ひまわり荘 (100人)

●いわき市
㉓特別養護老人ホーム 翠祥園 (85人)



注：入所施設のみ。（ ）内は施設の定員。30km圏外でもライフライン等の被害により避難した施設もある。

出所：福島県社会福祉協議会（2011.7）「はあとふるふくしま」Vol.183,p.2を元に筆者作成。

図 12 特別養護老人ホーム「せんだん」の避難経路

「せんだん」88人の避難ルート



「せんだん」の避難ルートは上図の通りで、5つのグループに分かれた。当日、ヘリで二本松市に搬送されたのは5人だけだった。

双葉高校には利用者12人と岩元施設長が残された。飲み物も食べ物もないまま同校体育館で一夜を明かし、翌日、自衛隊ヘリで二本松市に搬送された。

【特別養護老人ホームせんだんの避難ルート】
(いずれも23年3月)

①南相馬市→川俣町 18人

3月12日午後2時ごろ双葉高校に移動。自衛隊ヘリに乗れず、施設送迎用の車両などで南相馬市へ。道の駅南相馬で一夜を明かす。13日、川俣町の川俣高校体育館に着いたが満杯のため同町体育館へ。13人が栃木県の施設に入所。1人が栃木県で入院し、4人は家族に引き取られた。

②川俣町→福島市 36人

12日午後3時ごろ、自衛隊のトラックと職員

出所：双葉町，2017，「双葉町東日本大震災記録誌——後世に伝える震災・原発事故」より。

の車で浪江町から川俣町を経て福島市へ。受け入れ先の福島高校体育館に着いたのは午後11時30分ごろ。31人が福島市、伊達市、栃木県の施設へ。3人が福島市で入院し、2人は家族に引き取られた。

③浪江町→南相馬市→郡山市 17人

12日午後、双葉高校に移動したが自衛隊ヘリの搬送ができず、県警のバスで浪江町の荻野小へ。警察官らに再避難を促され南相馬市に向かう。午後11時30分ごろ渡辺病院に到着。13日、同市の特別養護老人ホーム長寿荘に移動。16日、福島市などを経て郡山市の郡山養護学校へ。12人が会津美里町と栃木県の施設に入所。1人が郡山市で入院し、4人が家族に引き取られた。

④二本松市→郡山市 12人

12日午後、自衛隊ヘリに乗るため双葉高校庭に移動したが岩元施設長と共に取り残され、体育館で一夜を明かす。13日午後4時すぎ、自衛隊ヘリで二本松市の二本松北小に着陸。午後10時20分に郡山養護学校に避難した。7人が会津美里町と栃木県の施設に入所。2人が郡山市で入院し、3人が家族に引き取られた。

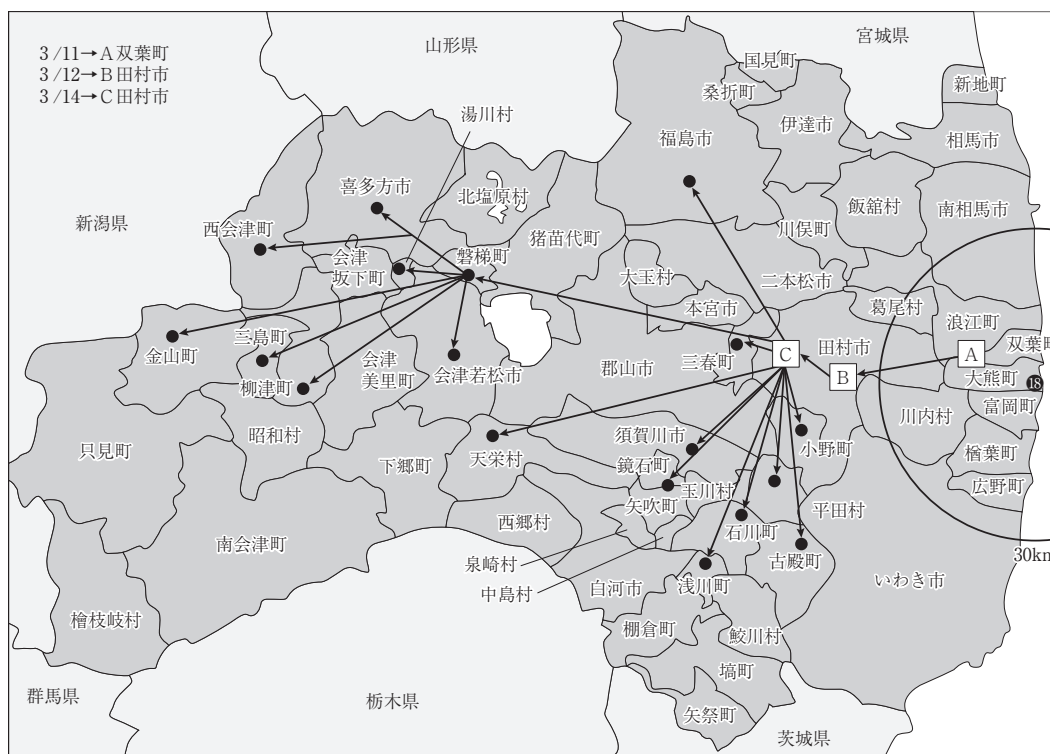
⑤二本松市→郡山市 5人

12日午後4時ごろ、自衛隊ヘリで二本松市の二本松北小に着陸し、同市の県男女共生センターへ。16日、郡山養護学校に移動。4人が栃木県の施設に入所、1人が二本松市の病院に入院した。

出典：丹波史紀・清水晶紀編著(2019)『ふくしま原子力災害からの複線型復興——一人ひとりの生活再建と「尊厳」の回復に向けて——』、ミネルヴァ書房，p.124.

図 13 特別養護老人ホーム「サンライトおおくま」入所者の避難

特別養護老人ホーム サンライトおおくま（80人）の避難ルート



出所：福島県社会福祉協議会資料より。

出典：丹波史紀・清水晶紀編著(2019)『ふくしま原子力災害からの複線型復興—一人ひとりの生活再建と「尊厳」の回復に向けて—』、ミネルヴァ書房、p.125。

一方で、結果として避難をしない選択をした福祉施設もある。飯館村にある特別養護老人ホーム「いいいたてホーム」である。飯館村は4月22日に全村が計画的避難区域に指定をされたが、5月17日村内の他の事業所とともに継続した操業を国に認められた。「いいいたてホーム」では入所定員120名、ショートステイ10名でしたが、震災時約100名の入所者、寝たきりの高齢者も30名ほどいた。平均年齢も80歳程度で終末期にある入所者もあった。このため同施設では、先に避難した他自治体の施設の状況もふまえた上で、県内外に分散して避難するリスクよりも、村内で継続して支援を続けることの方が高齢者への負担も少ないと判断し村内に残ることとした。ただしそれを支える職員の体制の確保には困難が生じた。

障がい児者の福祉施設も避難先を転々とした。福島県福祉事業協会は南相馬市・富岡町・川内村などに複数の施設を擁していた。3月12日福島第一原発から半径10km圏内に避難指示が出されると、富岡町にあった知的障害児施設東洋学園児童部、障害者支援施設東洋学園成人部、知的障害者支援施設東洋学園育成園、そしてグループホーム富岡事業所の計165人は、同法人内の川内村にある障害者支援施設あぶくま更生園に避難した。しかし同日午後今度は半径20km圏内に避難指示が出されると、同村内の川内村小学校体育館に更生園入所者を含む計220人が避難した。3月14日、体育館での避難生活が困難として、田村市にある多機能型事業所田村、児童デイサービス事業所田村の2か所に避難先を移した。しかしその避難先はもともと宿泊機能もなく、廊下等に布団を敷き、一枚の布団を数人でわけあうような状態であった。居住スペースが狭く220人もの障がい児者を避難させておくのは困難と判断し、千葉県

鴨川市にある千葉県立鴨川青年の家に4月5日・7日の二回にわけて移動することにした。一方、3月15日には福島第一原発から半径20kmから30km圏内に対し国内退避の指示が出された。同法人内にある南相馬市の4施設（原町学園・原町共生授産園・原町学園アスターケアセンター・グループホーム原町事業所）では、飯舘村にあるワークスペースいいたてに計127人が避難した。その後相馬市内に避難先をかえ、就労している障がい者の一部を除いて、4月11日に同じく千葉県立鴨川青年の家に避難した。この避難は、2012年2月まで続いた。その後田村市、いわき市と利用者・職員とも転々とし七回にわたって避難先を変えざるを得なかった。いわき市四倉に仮設施設を開設したのは2019年2月25日である。

④福島県内の児童養護施設

原子力災害における避難として障がい者や高齢者の施設は注目されがちであるが、それ以外の施設も忘れるわけにはいかない。例えば、児童福祉施設についても多くの困難をかかえた。福島県内には児童養護施設が8施設あり、浜通りには2施設存在していた。いわき育英舎は定員40名の児童養護施設である。震災後水道が断水し食料も入手困難なため非常食でつないでいた。施設側は3月14日児童相談所に相談するも、30km圏外であるという理由から施設独自の判断で避難することは致し方ないという回答であった。また水や食料については、法人独自に市と交渉してみてもという回答しかなかった。3月16日施設側から県内外で避難先を探すことを児童相談所に伝え、施設全体で避難先を確保できるよう斡旋を依頼した。その後児童相談所から須賀川市にある福島学園が受け入れ可能との回答をうけ、3月18日より児童23名、職員6名に公用車や職員の私用車を使い避難した。その後福島県社会福祉協議会内の児童福祉施設部会において、原子力災害時における施設間の相互避難受入等に関する「災害時相互応援協定」（2012年5月15日）を結んだ。同部会では、災害の緊急時の対応マニュアルを定め、緊急時の避難の必要性の判断、避難後の居所や食生活、さらには児童の避難先での学校教育の確保などについてガイドラインをつくった。

(5)東日本大震災における「災害時要援護者」と個人情報保護

今回の災害のもう一つ取り上げなければならないのは、一人暮らし高齢者や障がい者、外国籍住民など「災害時要援護者」の問題である。

元々自治体の多くは、地域防災計画の中で災害時における災害時要援護者の安否確認や避難について規定を設けている。しかしこれが十分生かされなかった。福島県内のある自治体は、「同意方式」に基づく災害時要援護者のリスト化の整備が済み首長への決済をとる当日に震災が起きた。この自治体は、自らの住民に対する対応とともに、沿岸部（浜通り）から避難してくる被災者の対応に追われ災害時要援護者の支援がうまく進まなかった。また元々地域防災計画における「災害時要援護者」の支援は、災害直後の安否確認等を想定し、今回の原発事故のように自らの自治体を越えて「広域避難」をしたり、避難先を何カ所も変えるような災害を想定していない。例えば福島県の沿岸部にあった障がい児者の施設は、災害後何カ所も避難先をかえ、一時は県外にまで集団で避難をしていた。震災後1年以上が経つ現在でも県内で避難所生活を余儀なくされている。

また今回の震災において「福祉避難所」の設置は約40カ所程度とされているが、災害時要援護者への支援としては十分に機能したとは言えなかった。福島県の沿岸部のある高齢者介護施設は、入居者を県外の施設約30カ所に分散して避難させた。また原発事故により要介護高齢者も通常のバスで避難し、十分なケアがないために移動中に亡くなる方ということもあった。災害時には、災害派遣医療チー

ム（Disaster Medical Assistance Team：DMAT）が大きな役割を果たすが、今回の災害の場合、負傷者が少ない一方で福祉的なニーズをもつ災害時要援護者が十分な福祉資源につながらなかったという課題がある。とりわけ避難所における福祉ニーズに対応する上で、社会福祉専門職の役割は大きい。医療チームが大規模災害時には各自治体や国からの支援要請に基づいて活動を行うのに対し、社会福祉専門職の多くは、「ボランティア」で現地に赴き継続的・組織的な対応に課題が残った。

孤立を一層深めることになる要因の一つとしてあげられるのが、過度に個人情報の取り扱いに慎重になる自治体の姿勢である。自治体は個人情報の保護を理由に社会福祉協議会など民間の支援組織に十分な情報を提供しない場合が多く、それが被災者を孤立させる要因にもなっている。もともと個人情報保護法では、災害時など必要な個人情報の提供を例外規定として認めている。また、例外規定がなくとも、必要に応じて条例もしくは運用上の改善で個人情報を支援団体等へ提供することはできる。南相馬市では、災害直後在宅で生活する障がい者の安否の確認ができなかったため、市内事業所の協力の下、同市内における障害者手帳所持者のリストを共有し、安否確認に努めた。個人情報の取り扱いに慎重を期すことは重要であるが、慎重になりすぎるあまり被災者にとって不利益となり、結果として自治体が仕事を増やすことになる。例えば、ある自治体の保健師は、県内に約30か所に分散して建設され、さらに「みなし仮設」を含めると、住民の健康や生活状況を確認するのに少ない人数の中で手が回らないでいる。

ちなみに日弁連は、2011年6月17日に「災害時要援護者及び県外避難者の情報共有に関する意見書」を提出した。そこでは、「災害時における要援護者情報の外部提供については、本人の同意を不要とする典型的な場合である。したがって、積極的に外部提供を行わなければならない、個人情報保護を理由に提供しないことは、かえって要援護住民の安全と保護という市町村の責務の懈怠につながりかねない」と指摘している。

この運用を災害直後の安否確認などに限定して運用するか、避難生活期においても「災害時」とみなし運用するかの是非はあるものの、「公益上特に必要があり、かつ、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき」には、本人の利益につながるという観点から適切な運用がなされることを期待したい。

なお2018年より全国各地に広域避難する避難者の個人情報を、本人の同意の上、各地で支援活動するNPO団体等へ情報提供し見守りなどを行うことになった。

第2節 避難生活期における福祉課題

（1）住まいと地域生活

災害時には多くの家族が人的な被害と共に、家屋などの住まいを喪失する 경우가少なからず起こる。住まいは社会保障の土台であり、人々の人権を守る上でもっと基本的な要件の一つである。

災害救助法では、同法23条第1項において、救助の種類を定めている。それは、同法によれば、①収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与、②炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、③被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、④医療及び助産、⑤災害にかかった者の救出、⑥災害にかかった住宅の応急修理、⑦生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、⑧学用品の給与、⑨埋葬、⑩前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの、としている。

災害時、被災者の人たちは、住宅の滅失や二次被害の回避から、避難所などに避難する。このいわゆる「避難所」は、同法によれば、「収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与」にあたる。一般基準で

は、避難所の開設期間を、「法による避難所の開設期間が予測できる場合、又は、一定期間以上の開設が必要であることが明らかな場合は、その期間とする。ただし、この期間が7日を越える場合は、厚生労働大臣と協議すること」とされており、一般的には7日間程度を想定している。しかし実際の大規模災害時には一般基準だけでは対応できず、その範囲を超えて避難所を設置しなければならない必要が出てくる。

また避難所などから住宅が滅失しているために、すぐに再建ができない人々が存在する場合、「応急仮設住宅」の提供が自治体によってなされる。これは、「災害のため住家が滅失した被災者のうち、自らの資力では住宅を確保することができない者に対し、簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図ることを目的」としたものである。なお、「当該時点では住家に直接被害はないが、二次災害等により被害を受けるおそれがあるなど、住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者と同等と見なす必要がある場合は、厚生労働省と連絡調整を図ること」、あるいは「特別な事情があり、その他の者に対して法による応急仮設住宅を提供する必要があるときには、事前に厚生労働大臣に協議すること」としており、今回の原発災害では、住家が滅失していない場合にも少ない。政府によって避難指示等が出されているために長期にわたって住家に住むことが困難であることから原発被災者についても応急仮設住宅の提供が行われた。

なお建築基準法第85条では、「非常災害があつた場合において、その発生した区域又はこれに隣接する区域で特定行政庁が指定するものの内においては、災害により破損した建築物の応急の修繕又は次の各号のいずれかに該当する応急仮設建築物の建築でその災害が発生した日から一月以内にその工事に着手するものについては、建築基準法令の規定は、適用しない」としている。この各号では、「一 国、地方公共団体又は日本赤十字社が災害救助のために建築するもの」とし、これが応急仮設住宅にあたる。なお、同条3項において、「前二項の応急仮設建築物を建築した者は、その建築工事を完了した後三月を超えて当該建築物を存続しようとする場合においては、その超えることとなる日前に、特定行政庁の許可を受けなければならない。ただし、当該許可の申請をした場合において、その超えることとなる日前に当該申請に対する処分がされないときは、当該処分がされるまでの間は、なお当該建築物を存続することができる」とし、また同条4項において、「特定行政庁は、前項の許可の申請があつた場合において、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるときは、二年以内の期間を限って、その許可をすることができる」としていることから、応急仮設住宅の供与期間は、原則二年以内となっている。ただし、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」において、「特定非常災害に指定された災害」と指定された場合、厚生労働省と協議の上、期間を延長することができる。今回の場合には、二年間の供与期間を一年ごとに延長してきた。しかし実際には比較的長期にわたり応急仮設住宅等の供与を提供しており、長期にわたる「仮の住まい」が果たして被災者の住まいの人権保障として適切であるかどうかは問われなければならない。

福島県内では約16,000戸の応急仮設住宅が建設された。福島県はそのうち6,000戸を県内の地元建設業者に公募形式で仮設団地の提案を募り、プロポーザル形式で事業者の選定を行った。福島県では昨年4月の段階で、第一次募集として4,000戸（その後第二次募集で2,000戸追加）を応急仮設住宅建設事業候補者の公募を行った。私も2回にわたる公募委員に選出をされ、その選定にあたった。第一次募集では、27事業者から16,226戸の応募があり、選考の結果、12業者4,000戸（木造3,500戸、鉄骨造500戸）の選定となった。その後第二次募集を7月に行い、追加の2,000戸（15事業者）についてはすべて木造仮設住宅とした。もともと大規模災害時の応急仮設住宅の建設は、プレハブ建築協会との協定により仮設住宅の建設を行うのが通例である。しかし今回は東日本全体が大きな被害をうけ、被災

地全体に相当数の仮設住宅建設を迅速に行わなければならなかったこと，さらには大手メーカーのみならず，地元の中小建設業者にも役割を発揮してもらうことにした．こうした「福島方式」を取った狙いには，①県内事業者を積極的に活用することにより県内の事業者の「仕事づくり」を行い地域経済の活性化に資すること⁶⁴，②それを通じて県内の被災者の雇用に結びつけ，雇用創出をはかること，③できるだけ福島県の県産材を活用することにより木造仮設住宅の建設を積極的に行っていくことであった．そのため結果として県内事業者発注の6,000戸のうち，5,500戸は木造仮設住宅となった（写真1～3を参照）．



写真 1 南相馬市の仮設住宅建設現場(2011 年筆者撮影)

⁶⁴ 宮城県・岩手県も県内事業者の公募を行った（宮城県 523 戸・岩手県 2,352 戸）が，宮城県・岩手県の場合，公募条件に県内に本店または営業所がある事業者にした．一方，福島県は事業者選定にあたり県内に本店があることとした．



写真 2 いわき市の木造仮設住宅(2011 年筆者撮影)



写真 3 二本松市の木造仮設住宅(2011 年筆者撮影)

ただし実際の被災者の入居は応急仮設住宅により、民間賃貸住宅の借上げ制度である、いわゆる「みなし仮設住宅」が予想以上に広がった⁶⁵。福島県においては、約 24,000 戸のみなし仮設住宅が利用されるようになった。これは県が協定を締結した不動産関係諸団体を通じて物件を確保し、貸主と県が賃貸契約を締結したうえで被災者に貸与するという方式である。将来起こりうるとされる首都圏をはじめとする都市型大規模災害を想定した場合、用地確保が困難な応急仮設住宅の建設だけでなく、こうした民間賃貸住宅の借上げ制度を活用することは有効と言える。これは応急仮設住宅や公営住宅等に限らず、民間の不動産物件の活用にもつながっていく。

浪江町は約 2 万人の双葉郡内で一番人口規模が大きな町である。同町は、応急仮設住宅だけで県内 28 か所に分散（二本松市・本宮市や相馬市など）して生活をしている。これに県内外の借上げ住宅を加えるとさらに住民が分散して避難生活を送らざるを得ない状態にある。

このように、警戒区域等の避難区域に指定された住民の多くは、家族や地域も離散し、バラバラに生活をせざるを得ない状況にある。こうした自治体の多くは、住民に対し広報誌を定期的に郵送するなどの措置をとっているが、住民のコミュニティを維持し、相互の交流を図ることは容易ではない。応急仮設住宅と借上げ住宅が混在し、かつ点在したために地域コミュニティの維持が困難になるという新たな問題が発生した。この点も被災者支援や地域としての住民組織をどう維持していくかは今後の課題となった。

ただし、こうした事態は福島県に限ったことではない。鳥井静夫(2012)によれば、宮城県においても都市部を中心に「みなし仮設」の割合が高い事を指摘している。例えば、仙台市の場合、プレハブ仮設住宅の完成戸数（実際の入居戸数ではない）が 1,523 戸に対し、「みなし仮設」は 8,379 戸で実に仙台市の応急仮設住宅全体の 84.6%を「みなし仮設」が占めている。また多賀城市も 74.5%と多い。一方沿岸部で津波被害によって大きな被害を受けた地域については「みなし仮設」の割合はそれほど多くはない。例えば最も宮城県内で少ないのは南三陸町であり、「みなし仮設」の割合は全体の 10.7%である。その他、女川町 20.8%、気仙沼市が 26.2%となっている。鳥井も指摘しているように、みなし仮設住宅は、住民票を避難元から異動させていないなど理由から被災者情報の把握が困難である事、さらに情報や支援がプレハブ仮設住宅に比べ相対的に少ないのが現状である。

孤立化を一層深めることになる要因の一つとしてあげられるのが、過度に個人情報の取り扱いに慎重になる自治体の姿勢である。自治体は個人情報の保護を理由に社会福祉協議会など民間の支援組織に十分な情報を提供しない場合が多く、それが被災者を孤立させる要因にもなっている。もともと個人情報保護法では、災害時など必要な個人情報の提供を例外規定として認めている。また、例外規定がなくとも、必要に応じて条例もしくは運用上の改善で個人情報を支援団体等へ提供することはできる。個人情報の取り扱いに慎重を期すことは重要であるが、慎重になりすぎるあまり被災者にとって不利益となり、結果として自治体が仕事を増やすことになる。例えば、ある自治体の保健師は、県内に約 30 か所に分散して建設され、さらに「みなし仮設」を含めると、住民の健康や生活状況を確認するのに少ない人数の中で手が回らないでいる。

⁶⁵ 国は昨年 3 月 12 日に民間賃貸住宅の借上げも災害救助法の対象にすると通知。その後福島県は、3 月 23 日に福島県借上げ住宅実施要綱をつくり、家賃限度額（駐車場料金を含む）を 6 万円とする民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅の供給を行った。その後 5 月には 5 人以上の世帯規模の場合には 9 万円まで家賃限度額を引き上げた。

(2)被災者のしごと・経済生活と貧困

①仕事の喪失

被災者の生活再建にとって大きな課題は仕事と生業である。岩手県、宮城県、福島県の被災3県の就業者数は約280万人である。このうち、沿岸部の就業者数は、岩手県で約13万人、宮城県が約45万人、福島県が約25万人と三県だけで約84万人となっていた。震災直後の東北3県の雇用状況を各労働局の資料をもとに安定所別有効求人倍率の推移を平成23年3月と4月の数値で比較してみると、福島県はいわきで0.63が0.55に相双で0.54が0.44に減っている。特に目立つのは、宮城県の石巻で0.43が0.28に、塩釜でも0.35が0.27に、気仙沼では0.52が0.19にまで下がっている。岩手県も釜石で0.38が0.23に、宮古で0.38が0.22に、大船渡で0.41が0.25にまで下がっている。もともと沿岸部は水産加工業をはじめ職住一致・近接である者が多く、住居と共に仕事も失う者が少なくない。また地域別内訳をみると、特に原発周辺の浜通り地域の影響が大きく、前年同期5,970件が今期は26,951件と4.5倍にまで増えている。原発事故による避難を余儀なくされた多くの住民が仕事を失った状態にある⁶⁶。

その後徐々に震災関連の雇用は増え持ち直しているように見える。しかしこうした増加した求人の多くは、建設業・土木業が中心で、しかも緊急雇用などで短期の有期雇用が多い。正社員の有効求人倍率は3・4割程度にとどまっている。こうした復興需要に基づく仕事は短期的には有効に見えるが、中長期にわたる被災者の自律的な生活を支える上では課題が残る。例えば、被災によって仕事を失った人たちがこうした緊急雇用などで職についたとしても、その人の子どもを大学に送り出すまでの収入と安定性があるわけではない。さらに言えば、こうした仕事の多くが男性中心の仕事が多く、女性が働ける職種が限られているのが現状である。

②貧困と義援金による生活保護の停廃止問題

震災を契機に義援金や東京電力の仮払金の受領を理由に生活保護の停・廃止が相次いだ。相双保健福祉事務所管内で73件の停・廃止があるが、中でも目立つのが南相馬市である。南相馬市の生活保護世帯は約400世帯であるが、その内半数以上に当たる219世帯が停・廃止された。中には義援金のみの受領を理由に停・廃止されるケースもある。また収入認定を行うにあたり必要とされる自立更生計画書の説明を被保護者に対し十分行っていないケースも見られた。2011年7月に行われた日本弁護士連合会貧困問題対策本部による南相馬市での相談会では、相談に来た生活保護受給者の多くが十分な説明をうけないまま一方的に生活保護の停・廃止を受けたと証言している。

そもそも義援金等は、「社会事業団体その他（地方公共団体及びその長を除く。）から被保護者に対して臨時的に恵与された慈善的性質を有する金銭であって、社会通念上収入として認定することが適当でない」（厚生省発社第123号厚生事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」1961年4月1日）と指摘していることから、義援金等は全額収入認定すべきではない。さらに2011年5月2日の保護課長通知「東日本大震災による被災者の生活保護の取扱いについて（その3）」では、「第一次義援金のように、震災後、緊急的に配分（支給）される義援金等については、当座の生活基盤の回復に充てられる費目・金額を積み上げずに包括的に一定額を自立更生計画に充てられるものとして自立更生計画に計上して差しつかえないこと。この場合、使途について確認する必要はないこと」とし

⁶⁶ ただし同数値は、自発的離職や定年退職など震災以外の理由による離職、特例措置分を含む全数となっている。

ている。また福島県社会福祉課も、「第一次義援金については、自立更生に充てられる費用として、包括的に自立更生計画書に計上すること。この場合、使途について確認する必要はないこと。計上費目は『その他生活基盤の整備に必要なもの』とする」とし、義援金について自立更生計画書に包括的に計上することとし、自立更生として認められたものは収入として取り扱いをする必要がないことを国および福島県が認めている。さらに同県課長通知では、「実施機関は、被保護者に義援金等の生活保護上の取扱いについて懇切丁寧に説明するとともに、自立更生計画の策定に当たっては、被災状況や避難している被保護者の状況等を考慮の上、十分な支援を行うこと」とさえしている。この点からも南相馬市における生活保護の停・廃止は必要な説明と手続きをふまえていない一方的な行政処分として問題である。

南相馬市は市内が警戒区域・緊急時避難準備区域・区域外と分断され、震災直後は住民間の軋轢も一部生まれるような事態になった。政府の設定した区域設定の内と外で対応がはっきり違うため、区域外になったにも関わらず原発事故の影響から自主的に避難したようなケースが補償等の対象にならず住民の不信感も生まれた。こうした混乱した状況にあって、生活保護世帯に対して「保護費をもらいながら、義援金や仮払金まで受け取るのはおかしい」という「市民感情」が一部にあったのかもしれない。しかし、十分な説明もなく必要な手続きを経ないまま一方的に生活保護の停・廃止を行うような行為は、行政手続上も問題であり、災害にどんな状態に置かれた市民も公平に支援を行う上でも社会的公正に欠く。

第3節 避難指示解除後の被災地

(1) 避難指示区域の見直し

東日本大震災は、地震・津波により住居のみならず生産基盤そのものも根こそぎ奪われることにより、暮らしの全体が深刻な被害を受けたことと同時に、原発事故によって放射能汚染というこれまで日本がほとんど経験のしたことの無い災害に見舞われた。被災者の多くは、見通しの立たない避難生活の中で生活再建すら展望できず、どこで生活の基盤を成り立たせれば良いのかさえ判断がつけられない状況にある。被災地の多くは復旧事業するままならない状況が長期にわたって継続してきた。

東京電力福島第一原発事故後、原発から同心円に避難指示区域を設定した⁶⁷。当初、「避難指示区域」と「屋内退避区域」として指定された区域は、2011年4月22日以降、「計画区域」・「計画的避難区域」・「緊急時避難準備区域」へと再編された（詳細な再編の経緯については図14を参照）。その後、線量の比較的高いホットスポットとなっている南相馬市・伊達市・川内村の一部地域において、「特定避難勧奨地点」が設定された。さらに2012年4月以降順次「帰還困難区域」・「居住制限区域」・「避難指示解除準備区域」に再編された。2013年8月8日の川俣町を最後に被災11市町村すべてにおいて区域見直しが行われた。そこでは住民の立ち入りが大きく制限され、たとえ立ち入ることができても、その活動は大きく制約されていた。例えば「避難指示解除準備区域」では、主要道路の通過、住民の一時帰宅、居住者を対象としない事業の再開、営農・営林の再開は認められているが、住民の宿泊は認められず、病院や福祉・介護施設、飲食業、小売業、サービス業など居住者を対象とする事

⁶⁷ 原子力災害対策特別措置法第15条において、原子力緊急事態宣言に基づき、「緊急事態応急対策を実施すべき区域」（第2項1）を定め、「避難のための立退き又は屋内への退避の勧告又は指示を行うべきことその他の緊急事態応急対策に関する事項を指示するもの」（第3項）とされている。

業や、宿泊業・観光業など区域外からの集客を主とする事業の再開は認められていない⁶⁸。なお「居住制限区域」においても、「不要な被ばくを防ぐために、不要不急の立ち入り」を控えるように求めており、「避難指示解除準備区域」と同様、主要道路の通過や住民の一時的な帰宅は認められているが、「用事が終わったら速やかに区域から退出」するよう求めていた（表5参照）。「居住制限区域」や「避難指示解除準備区域」では住民の立ち入りや「特例宿泊」や「準備宿泊」、さらには一部企業活動や農林業など事業再開に向けた動きもできるようになった（表6参照）。

なお避難指示解除の要件は、2011年12月26日原子力災害対策本部「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」において、①「空間線量率で推定された年間積算線量が20ミリシーベルト以下になることが確実であること」、②「電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信など日常生活に必須なインフラや医療・介護・郵便などの生活サービスが概ね復旧すること、子どもの生活環境を中心とする除染作業が十分に進捗すること」、③「県、市町村、住民との十分な協議」としていた。なお同文書において、「新たな避難指示区域に関する基本的考え方と今後の課題に対する対応方針」として示された要件は、「避難指示解除準備区域」の解除方針を示したものであった。つまり当初は、同区域の解除に関わる方針であり、他の区域に関わる要件ではなかった。つまり、当初の政府の方針では、「居住制限区域」や「帰還困難区域」も段階的に「避難指示解除準備区域」に移行し、将来的に順次避難指示を解除していく方針をとっていたと考えられる⁶⁹。

ところが、2013年11月20日原子力規制委員会では、「帰還に向けた安全・安心対策に関する基本的考え方(線量水準に応じた防護措置の具体化のために)」とする方針を示し、空間線量から推定される年間積算線量から、個人線量をもとにした被ばく線量へと見直しが行われた。具体的には、「空間線量率から推定される年間積算線量が20ミリシーベルトを下回ることは、必須の条件に過ぎず」（p.4）としたうえで、①帰還後の住民の被ばく線量の評価に当たっては空間線量率から推定される被ばく線量ではなく個人線量を基本とすべきこと、②住民が帰還し生活する中で個人が受ける追加被ばく線量を長期目標として年間1ミリシーベルト以下になることを目指していくこと、③避難指示の解除後に被ばく線量の低減・健康不安対策をきめ細かく講じていくこと、とした。この方針転換は、その後の避難指示が出された地域の再編に大きな変化をもたらすことになる。

2015年6月12日、政府は「原子力災害からのふくしま復興の加速に向けて（福島復興指針）」の改訂版を閣議決定した。そこでは、避難指示が「住民の居住する自由を制限する強い規制措置」とともに、住民に「不便な生活を長期にわたり強いこと」になり、「避難指示の長期化に伴う心身の健康への悪影響や住宅等の荒廃の進展といった弊害が大きくなっている」とする。こうしたことから、上記の避難指示解除の要件が満たされ、「生命・身体に危険が及ぶ状況が解消されれば（中略）速やかに避難指示を解除していく」とした。ただし、ここで提示している「避難指示解除の要件」は、2011年12月26日に原子力災害対策本部が示した3つの要件であり、2013年11月20日原子力規制委員会が示した新たな要件ではなかった。しかし、福島復興指針（改訂版）で示されたのは、「帰還困難区域以外の区域、すなわち避難指示解除準備区域・居住制限区域については、各市町村の復興計画等も踏まえ遅くと

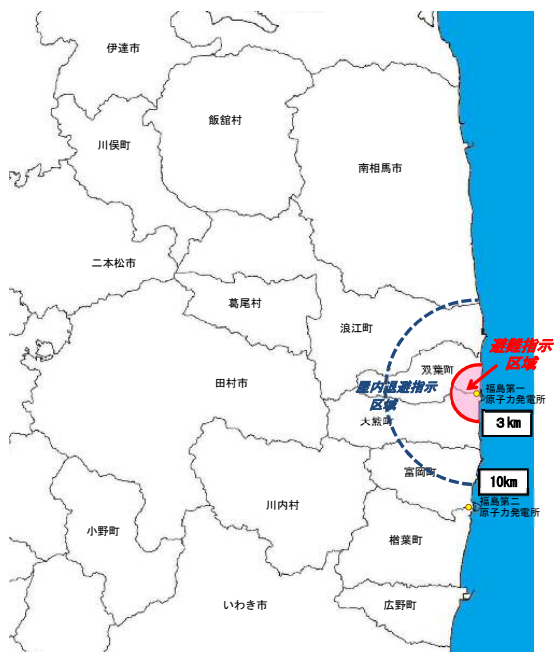
⁶⁸ 病院、福祉・介護施設、飲食業、小売業、サービス業などについては、事業再開に向けた準備作業のみ可能とされた。

⁶⁹ 実際、2014年10月1日の川内村では「居住制限区域」が「避難指示解除準備区域」へと区域見直しが行われている（図15参照）。

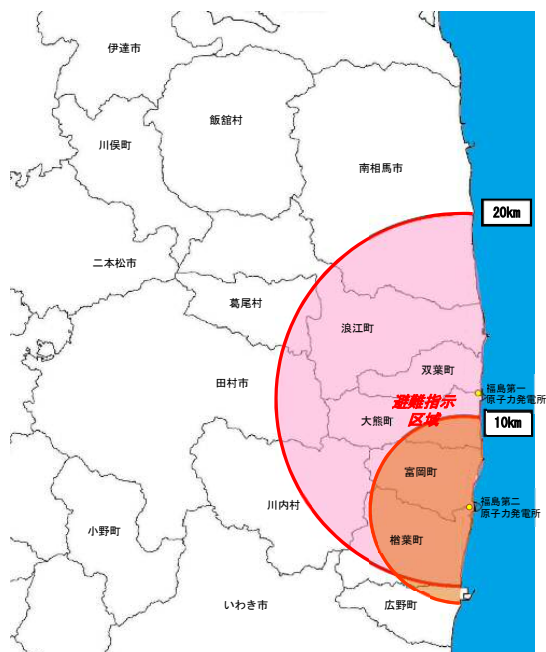
も事故から6年後(平成 29 年 3 月)までに避難指示を解除」とするという方針となった。こうして、区域見直しに基づく段階的な避難指示解除という方針は事実上放棄され、なし崩し的に帰還困難区域以外の区域の解除へと進んでいった。当初の方針とは異なり、段階的な避難指示解除という方針を放棄した方針転換は、一層「帰還中心政策」へと傾斜していくことになる。避難指示の解除は、ふるさとでの生活再開を望む被災者にとっては、帰還の条件を確保することができる。しかし、すぐに帰還を望まない者や帰還しないと選択した被災者にとっては生活再建の選択肢を奪われることになり、一層格差を広げることになった。

避難指示等の経緯

○平成23年3月12日 福島第一原発の半径20km圏内に避難指示
福島第二原発の半径10km圏内に避難指示

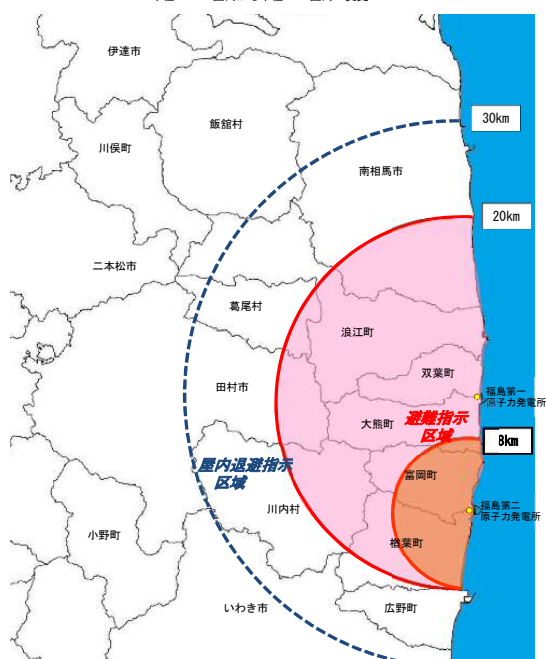
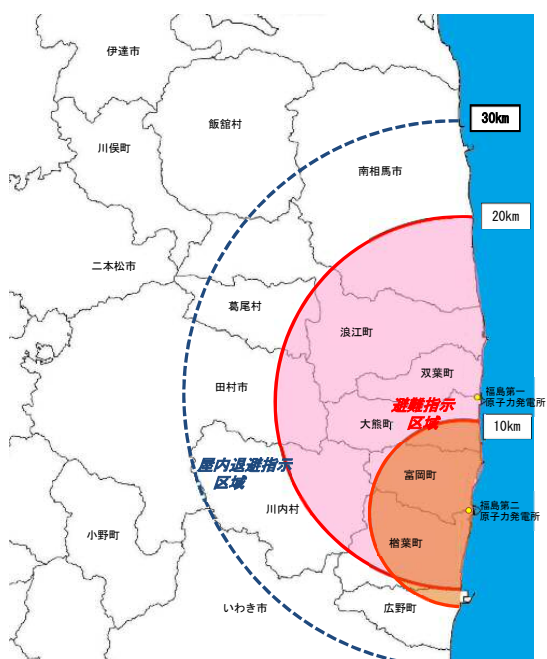


1

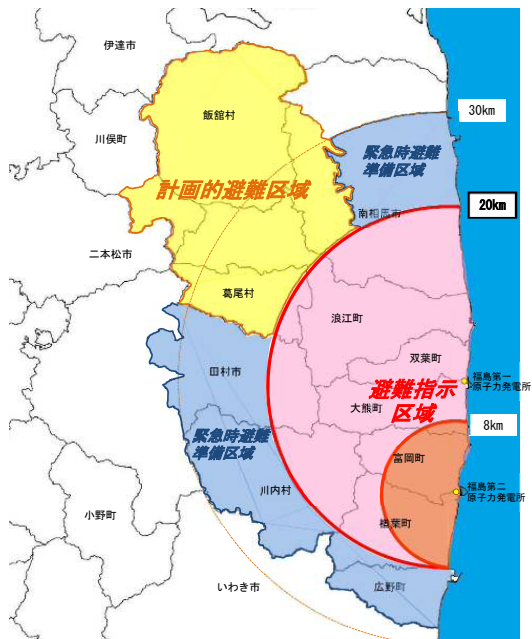


2

○平成23年4月21日 福島第二原発に係る避難指示の対象区域について、
半径10km圏内から半径8km圏内へ変更



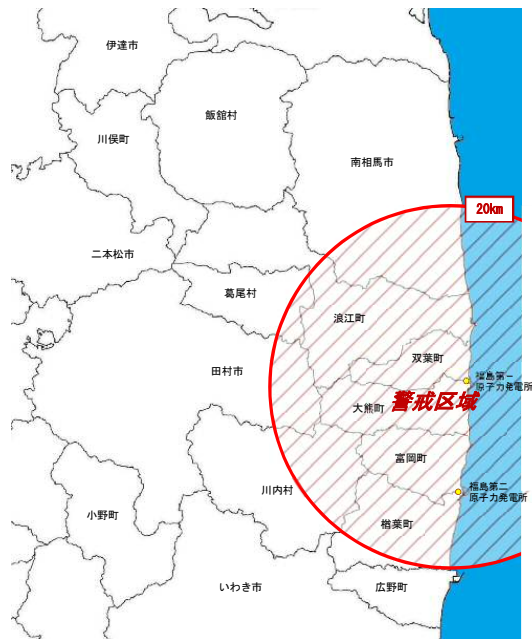
○平成23年4月22日 福島第一原発の半径20km圏外の特定地域を、
計画的避難区域^{※1}及び緊急時避難準備区域^{※2}として設定



- ※1「計画的避難区域」：事故発生から1年の間に累積線量が2.0mSvに達する恐れのある地域について、住民の被ばくを低減するために設定された。
 ※2「緊急時避難準備区域」：第一原発に係る危険防止の観点から設定。(立入制限はないが、自主的避難及び子供、妊婦等の避難を促されていた。)

5

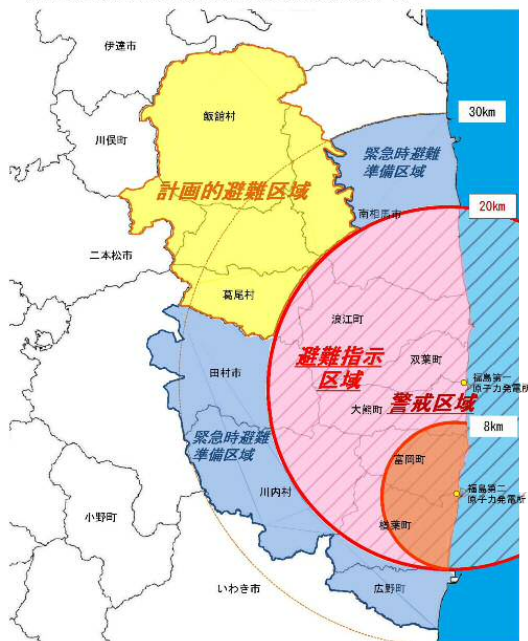
○平成23年4月22日 福島第一原発の半径20km圏内(海域を含む)について、
警戒区域^{※1}として設定



- ※1「警戒区域」：立入制限、退去命令(罰則規定を伴う厳しい規制)が行われる区域。
 第一原発が不安定な状況にあることから、再び事態が深刻化した場合の居住者等の危険防止のために設定された。

6

○平成23年4月22日現在の区域設定をまとめると下記のとおりとなる。
 (半径20km圏内は、警戒区域と避難指示区域が重複して設定されている。)



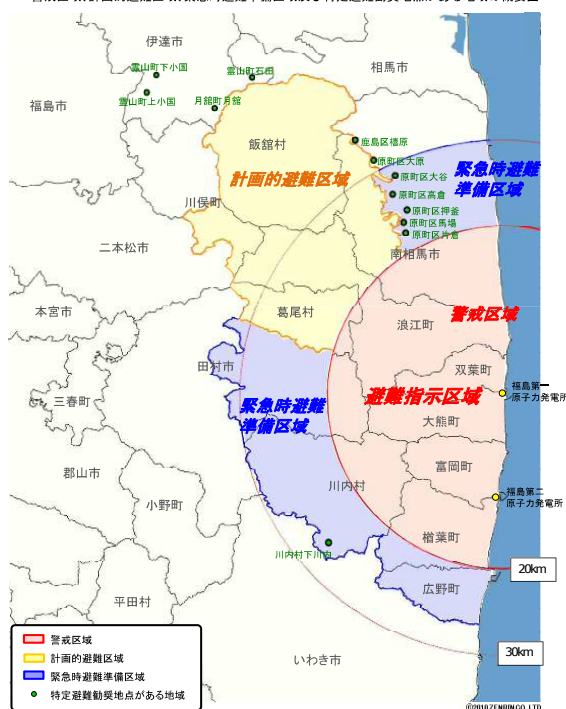
※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記して作成

○平成23年9月30日 緊急時避難準備区域（解除前）

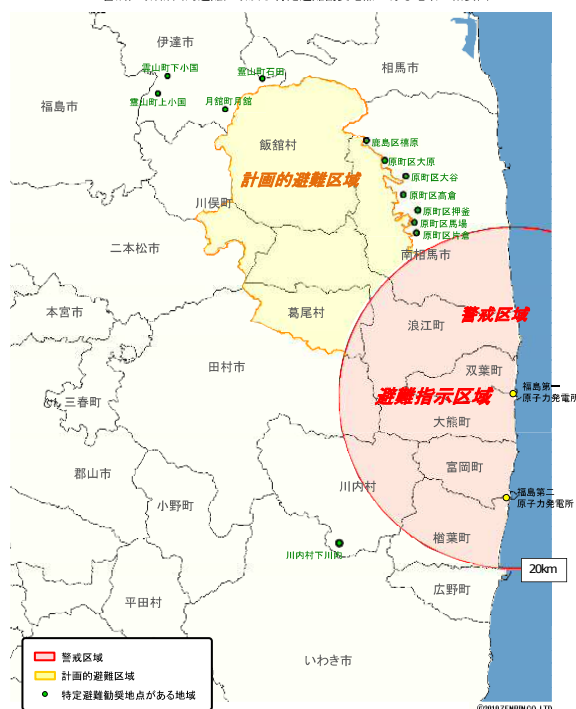
○平成23年9月30日 緊急時避難準備区域（解除後）

緊急時避難準備区域解除前
警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域及び特定避難勧奨地点がある地域の概要図

緊急時避難準備区域解除後
警戒区域、計画的避難区域及び特定避難勧奨地点がある地域の概要図



7



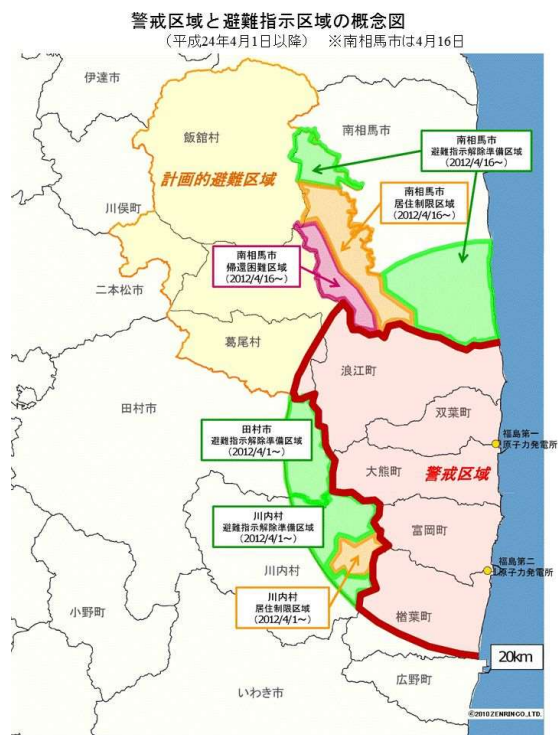
8

出典：福島県庁 HP より転載。 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/254764.pdf>

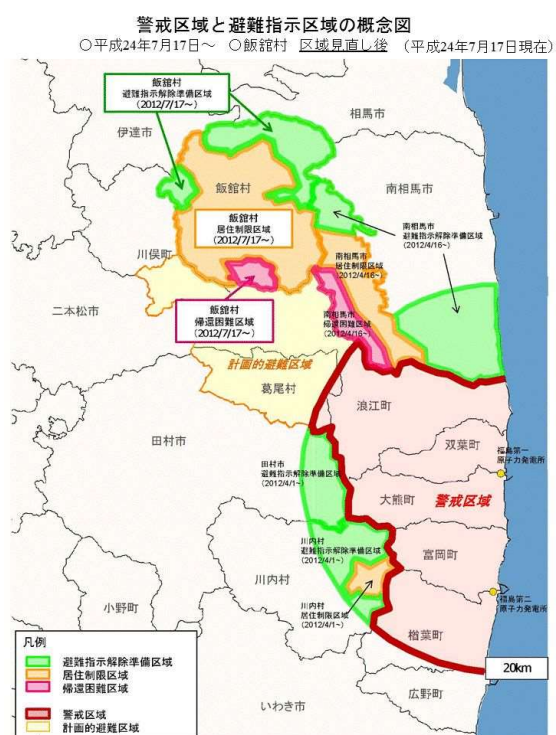
図 15 避難指示区域の見直しの経緯2(2012 年4月1日から 2020 年3月 10 日まで)

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成



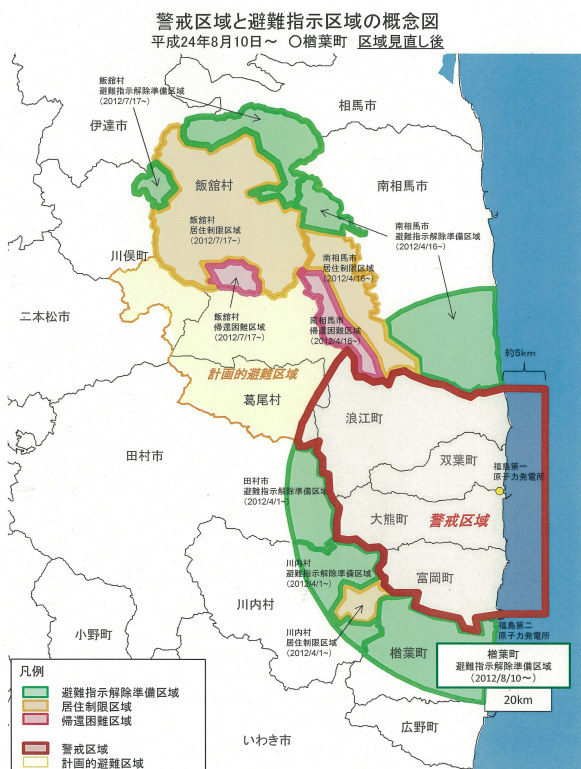
1



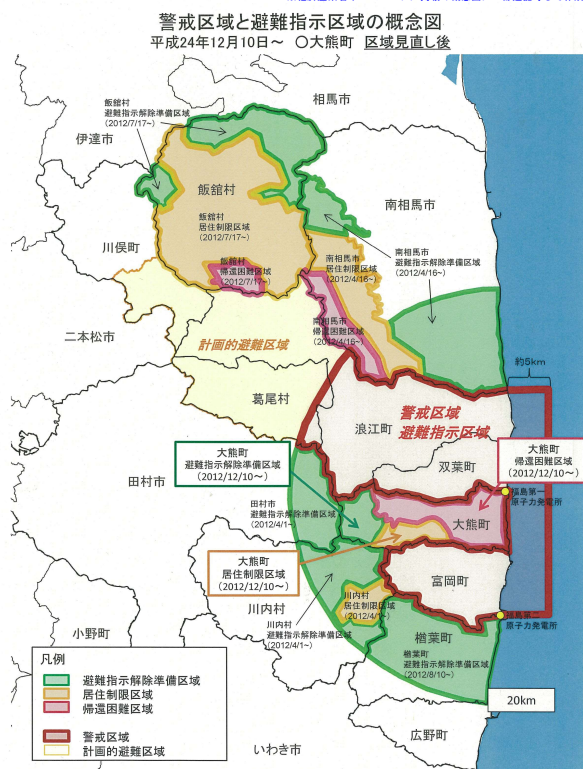
2

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成



3



4

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

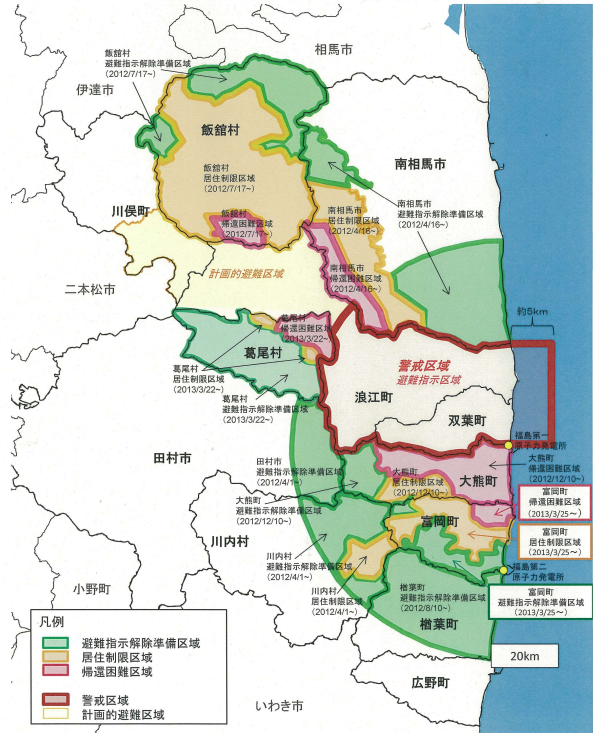
警戒区域と避難指示区域の概念図
○平成25年3月22日～ ○葛尾村 区域見直し後



5

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

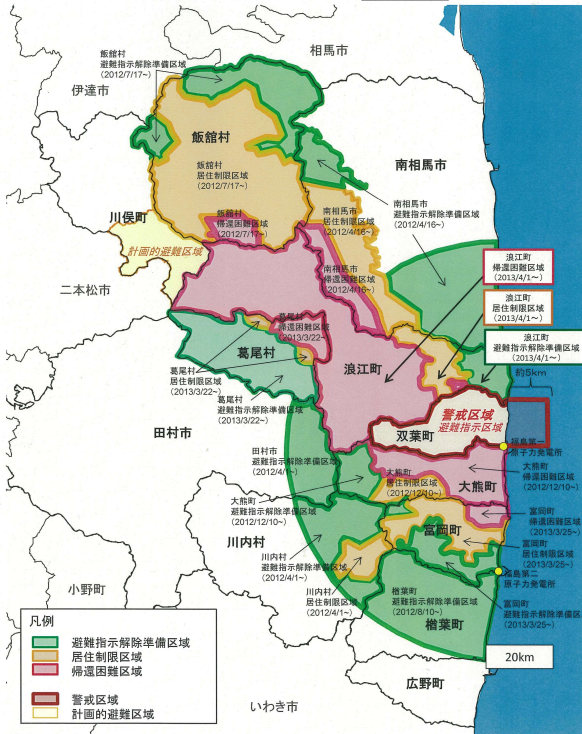
警戒区域と避難指示区域の概念図
○平成25年3月25日～ ○富岡町 区域見直し後



6

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

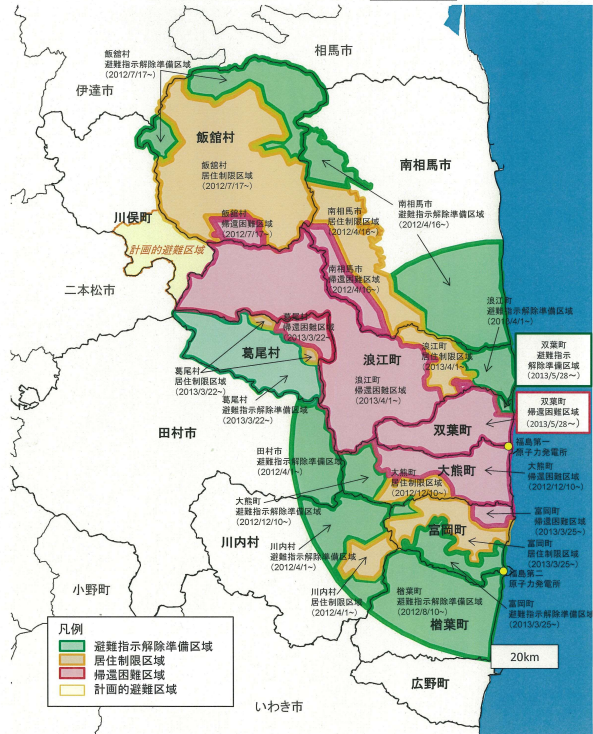
警戒区域と避難指示区域の概念図
○平成25年4月1日～ ○浪江町 区域見直し後



7

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

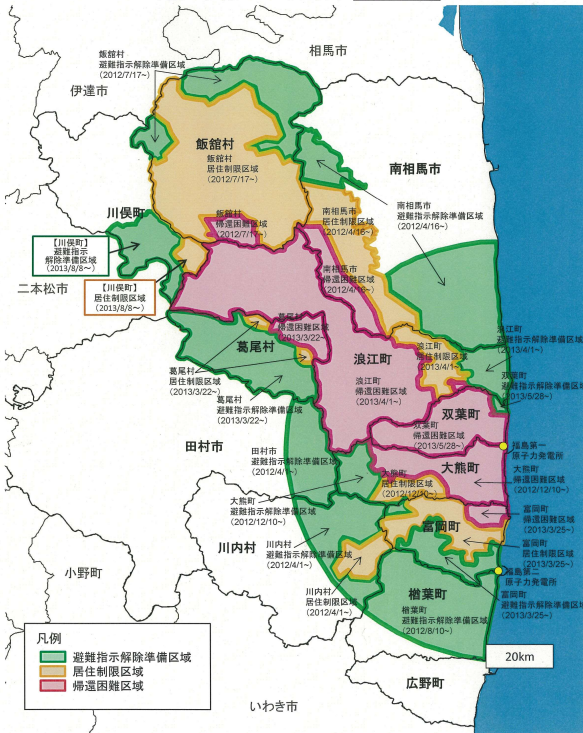
避難指示区域の概念図
○平成25年5月28日～ ○双葉町 区域見直し後



8

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

避難指示区域の概念図 平成25年8月8日～ 〇川俣町 区域見直し後

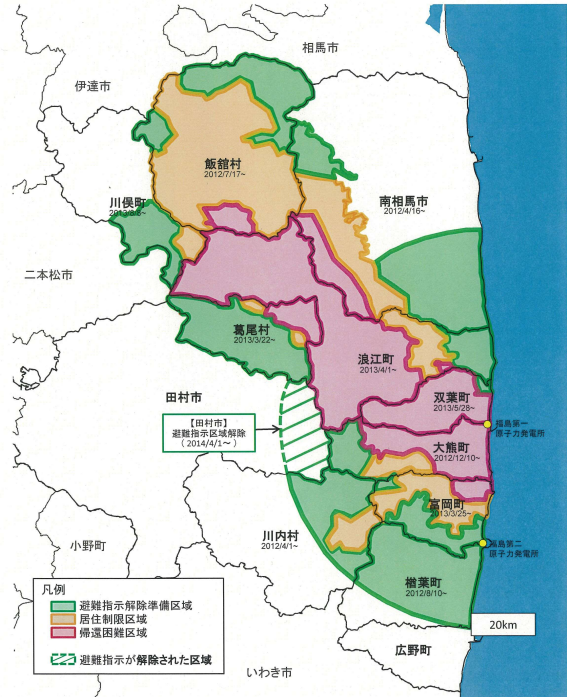


9

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

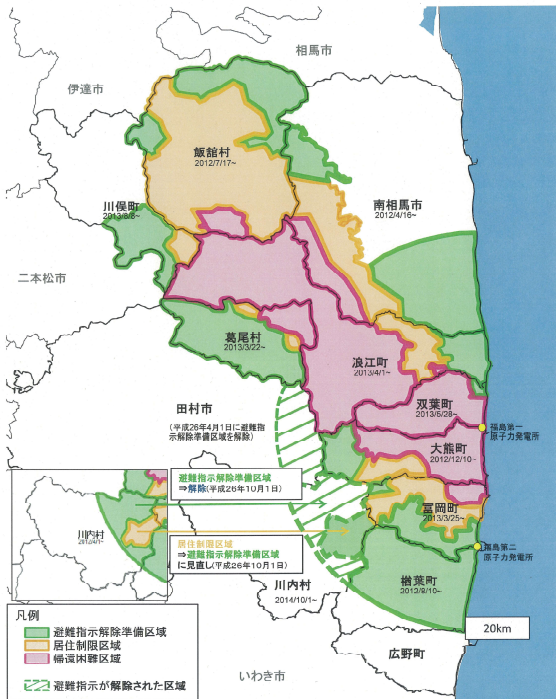
避難指示区域の概念図 〇平成26年4月1日～ 〇田村市 避難指示区域の解除後



10

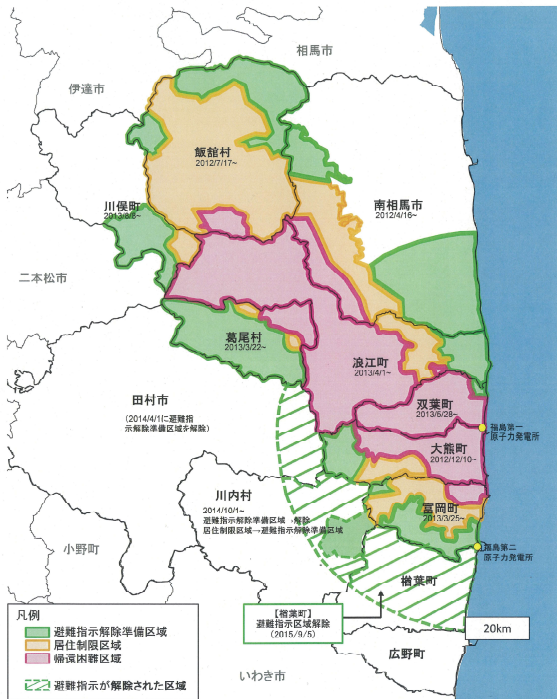
※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

避難指示区域の概念図 〇平成26年10月1日～ 〇川内村 避難指示区域の解除後



11

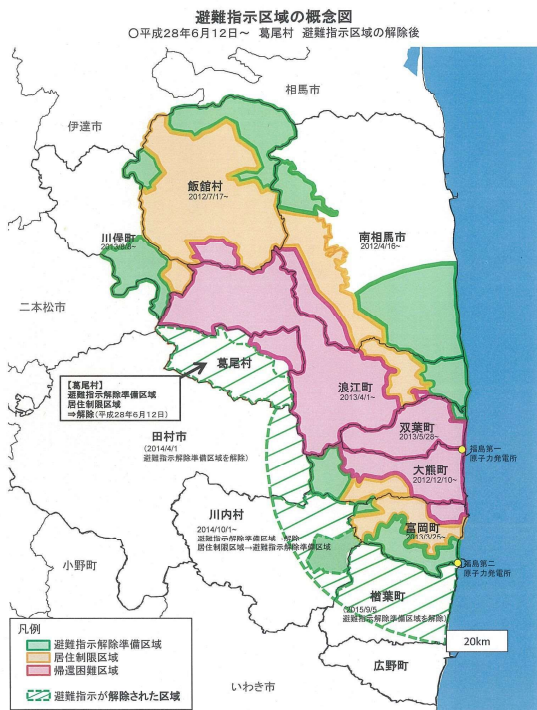
避難指示区域の概念図 〇平成27年9月5日～ 〇楢葉町 避難指示区域の解除後



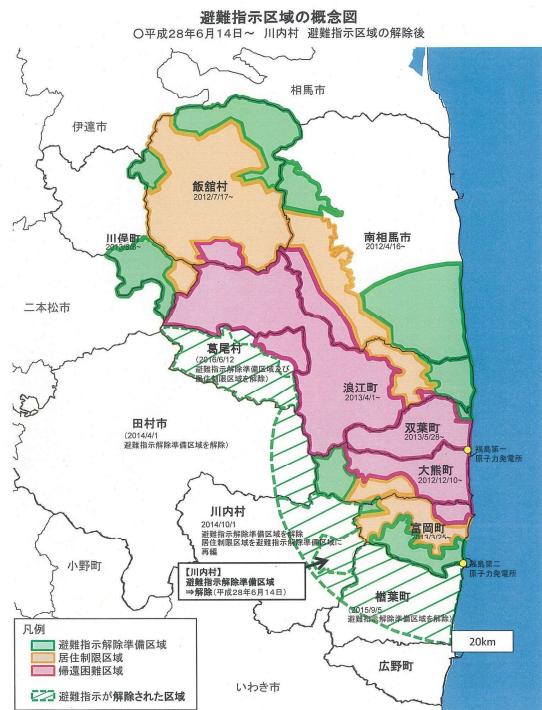
12

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成



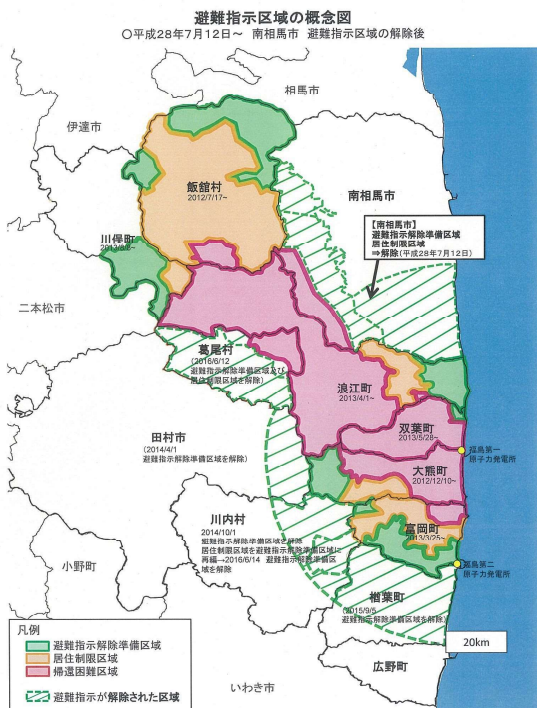
13



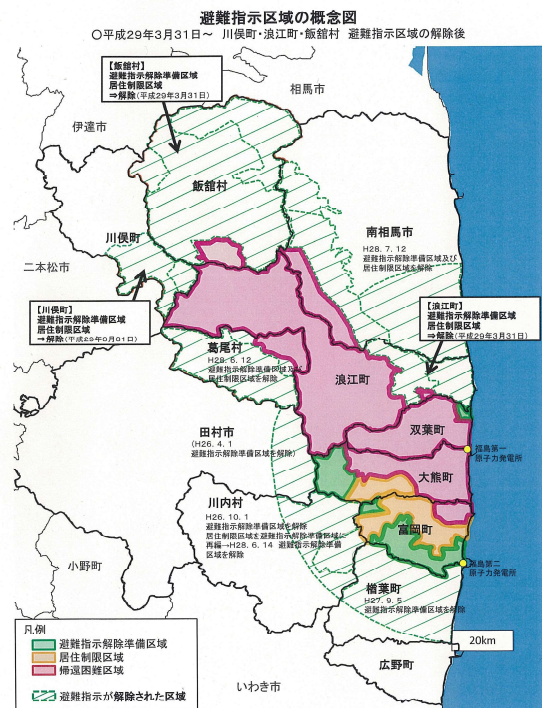
14

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成



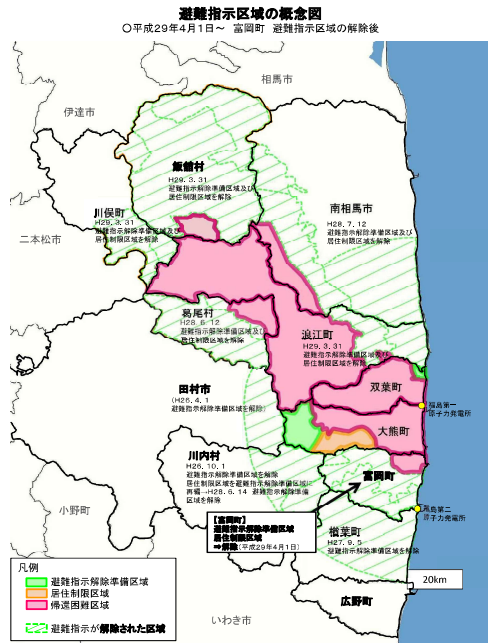
15



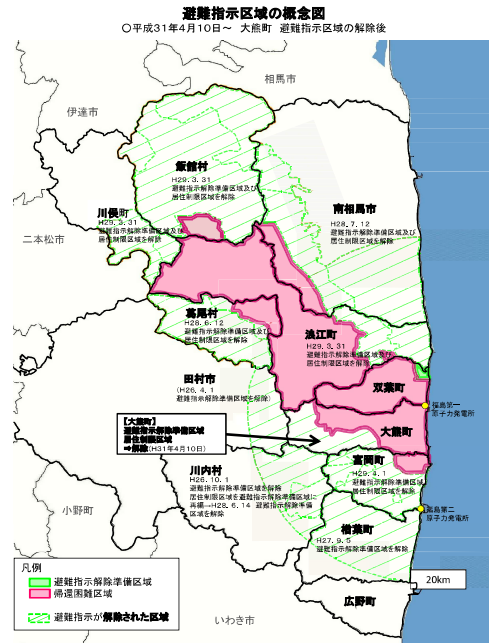
16

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成



17



18

※経済産業省ホームページに掲載の概念図に一部追記等して作成



19

出典：福島県庁 HP より転載。

<https://www.pref.fukushima.lg.jp/img/portal/template02/hinansjijihensen20200310.pdf>

表 5 避難指示区域の見直しの経緯と運用

原子力災害における避難指示区域の設定と運用

2011年3月11日から4月21日まで	避難指示区域	屋内退避区域
基本的考え方	事故直後より順次拡大し、3月12日に福島第一原発より半径20km圏内に設定。 ※原子力災害対策特別措置法第15条に基づく「緊急時事態応急対策を実施すべき区域」（第2項1）における「避難のための立退き」（第3項）	事故直後より順次拡大し、3月15日に福島第一原発より半径20km～30km圏内に設定。 ※原子力災害対策特別措置法第15条に基づく「緊急時事態応急対策を実施すべき区域」（第2項1）における「屋内への退避」（第3項）



2011年4月22日から2012年3月まで	警戒区域	計画的避難区域	緊急時避難準備区域	（特定避難勧奨地点）
基本的考え方	福島第一原発から半径20km圏内。同区域は2011年3月12日に避難指示区域に設定されていた地域。	福島第一原発から半径20km 以上の、事故後1年以内に20mSvに達するおそれのある区域。	福島第一原発から半径20km以上30km圏内のうち、計画的避難区域以外の区域。2011年3月12日に屋内退避区域に設定。	「計画的避難区域」や「警戒区域」の外で、計画的避難区域とするほどの地域的な広がりはないものの、事故発生後1年間の積算放射線量が20mSvを超えると推定される地点。南相馬市・伊達市・川内村の一部地域。



2012年4月以降2017年3月（一部4月）まで	帰還困難区域	居住制限区域	避難指示解除準備区域
基本的考え方	5年間を経過してもなお、年間積算線量20mSv(*)を下回らないおそれのあり、年間積算線量50mSv(*)を超える地域。	年間積算線量が20mSv(*)を超えるおそれのあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難の継続を求める地域。	年間積算線量が20mSv以下(*)となることが確実であることが確認された地域。
運用	①区域境界において、バリケードなど物理的防護措置を実施し、住民に対して避難の徹底を求める。 ②可能な限り住民の意向に配慮した形で住民の一時立入りを実施する。その際、スクーリングを確実に実施し個人線量管理や防護装備の着用を徹底する。	①基本的に現在の計画的避難区域と同様の運用を行う。 ②住民の一時帰宅（ただし、宿泊は禁止）、通過交通、公益目的の立入り（インフラ復旧、防災目的など）などを認める。	①収容道路における通過交通、住民の一時帰宅（ただし、宿泊は禁止）、公益目的の立ち入りなどを柔軟に認める。 ②ア）製造業の事業再開（病院、福祉施設、店舗等居住者を対象とした事業については再開の準備に限る）、イ）営農の再開(**)、ウ）これらに付随する保守修繕、運送業務などを柔軟に認める。 ③一時的な立入りの際には、スクーリングや線量管理など放射線リスクに由来する防護措置を原則不要とする。



2017年3月31日（一部4月以降）から	帰還困難区域	避難指示解除
	一部を「特定復興再生拠点」として指定。 双葉町（2020年3月4日より） 大熊町（2020年3月5日より） 富岡町（2020年3月10日より）	
基本的考え方	＜特定復興再生拠点＞ ①おおむね5年以内に放射線量は避難指示解除に支障ない基準(20mSv)以下に低減する見込みが確実であること。 ②避難指示解除に必要な範囲について土壌等の除染等の措置やインフラ整備を始めとする避難指示解除に向けた取組が進められること。	これまで「居住制限区域」・「避難指示解除準備区域」であった区域を順次解除。

(*) 第4次航空機モニタリングの結果を2012年3月31日に補正した線量データに基づく。

(**) 稲の作付け制限及び除染の状況を踏まえて対応。

出所：原子力災害対策本部および経済産業省資料などより筆者作成。

表 6 2013 年8月の避難指示区域見直し前後の運用および事業の変化

避難指示区域見直し前後の変化

		見直し前	見直し後			区域見直し 前後の変化
			帰還困難区域	居住制限区域	解除準備区域	
区域の運用	区域への立入り	△ ※計画的避難区域では立入り可	×	○	○	→ 自宅等への立入りが可能に(帰還困難区域を除く)(注1)
	自宅等での宿泊	×	×	×	×	→ —
	特例宿泊	×	×	○	○	→ 一定の時期・期間、自宅への宿泊が可能に(注2)
	「ふるさとへの帰還に向けた準備のための宿泊」	×	×	△ (注3)	○	→ 一定の要件を満たせば、長期間の宿泊が可能に
	新たな企業・事業活動の開始(企業誘致等)	×	×	△ (注4)	○ (注5)	→ 新たな企業の誘致が可能に
	既存企業・事業者の再開	×	×	△ (注4)	○ (注5)	→ 既存事業の再開が可能に
	営農・営林	×	×	○ (注6)	○ (注6)	→ 避難指示区域の一部では再開可能に
復興再生事業	予算	生活環境整備事業	×	○ (注7)	○ (注7)	→ 復興・再生事業の加速化
		帰還・再生加速事業	—	○	○	
	税(事業者向け)	設備投資の特別償却等又は税額控除	×	×	○	→ 優遇された事業環境の実現(帰還困難区域を除く)
		被雇用者への給与等の税額控除	×	×	○	

(注1) 市町村が認める範囲において一時立入りが可能。大熊町、富岡町、浪江町及び双葉町では、通年オープン制(住民が希望する日に毎月(1月及び4月を除く)1回の一時立入り)が実施されている。

(注2) 市町村の申請に基づき、原子力災害現地対策本部の確認を経て実施することができる。年末年始、GW及びお盆で、合計1,870名の宿泊者の実績(実施市町村:川内村、田村市、南相馬市、飯館村、葛尾村及び川俣町)。

(注3) 原則として避難指示解除準備区域が対象。居住制限区域においても、要件を満たす場合は、市町村長と原子力災害現地対策本部長との協議の上、実施可能。

(注4) 例外的に認められる復旧・復興に不可欠な事業及び居住者を対象としない事業(金融機関、廃棄物処理、ガソリンスタンド、製造業等)については、所定の手続きを経た上で事業活動が可能。

(注5) 原則として居住者を対象とする事業は不可だが、病院、福祉・介護施設、飲食業、小売業、サービス業等については、施設の新築や補修、資機材の搬入、在庫管理等、事業の実施に向けた準備作業は可能。

(注6) 稲の作付け制限及び除染の状況を踏まえて対応。居住制限区域においては、農地の保全管理の外、地域の営農再開に向けた、市町村等の公的機関の関与の下で行う作付け実証等は可能。

(注7) 避難指示解除準備区域等の復興及び再生のために必要と認められる場合に限る。

出所：内閣府原子力被災者生活支援チーム（2013.10.1）「避難指示区域の見直しについて」より筆者作成。

(2) 避難指示解除後の住民の暮らしと生活再建

避難指示区域解除による地域の人口回復の現状ではどうなっているか。避難指示区域として設定された被災 12 市町村の人口変動などを示したのが表 7 である。その傾向は、概ね避難指示解除が早い自治体ほど人口回復率が高いことがわかる⁷⁰。2017 年 3 月を境に解除された浪江町・富岡町（2017 年 4 月 1 日）、飯館村の帰還率はまだ数ヶ月であるため今後の動向を注視する必要があるが、三つの自治体は帰還困難区域を地域内にかかえているため、その進捗は必ずしも早くはない。ただしこれにも事情がある。国の示した「避難指示解除の三要件」をたとえ満たしたとしても、現実の生活場面では帰還するための条件がそもそもまだ整っていない場合が少なくない。避難指示区域では、住民の立ち入りも制限されてきたため、ネズミなどの獣害被害や住宅の損傷もすすみ問題なく居住できる家屋はむしろ少数である。実態は修理ないしは建て替えないと住めない状態がほとんどである。さらに環境省が費用を出し住居の解体作業を進めたため、すでにふるさとの住宅が解体された世帯もあり、現状では避難指示解除されたとしてもふるさとに戻って元の生活を営める者はそれほど多くはないというのが実情である。

表 7 被災地の住民帰還率

被災地の住民帰還率（2017年8月1日現在）

	避難指示解除	震災時の人口	現在の登録人口 (震災時人口比)	帰還人口	帰還率 ※1	統計日
広野町	2011年9月30日	5490	4926 (-10.3%)	4010	81.4% (73.0%)	2017年7月26日
田村市都路	2014年4月1日	3001	2441 (-18.7%) 309 (20キロ圏) 2132 (30キロ圏)	2092 246 1846	79.6% 86.6%	2017年4月末
川内村	2014年10月1日 2016年6月14日	3038	2707 (-10.9%)	2181	80.6% (71.8%)	2017年7月1日
楢葉町	2015年9月5日	8011	7233 (-9.7%)	1740	24.1% (21.7%)	2017年6月30日
葛尾村	2016年6月12日	1567	1460 (-6.8%)	203	13.9% (13.0%)	2017年7月1日
南相馬市小高区	2016年7月12日	12842	8903 (-30.7%)	2046	23.0% (15.9%)	2017年7月12日
川俣町山木屋	2017年3月31日	1252	969 (-22.6%)	212	22.0%	2017年8月1日
飯館村	2017年3月31日	6509	5977 (-8.2%)	466	7.8% (7.2%)	2017年8月1日
浪江町	2017年3月31日	21542 解除済 17888 未解除 3654	18218 (-15.4%) 15105 (-15.6%) 3113 (-14.8%)	264	1.7% (1.5%)	2017年6月末
富岡町	2017年4月1日	15830	13329 (-15.8%) 解除済 9415 未解除 3914	215	2.3%	2017年8月1日
双葉町		7147	6120 (-14.7%)			2017年7月31日
大熊町		11105	10572 (-8.1%)			2017年7月31日

資料：冠木雅夫「避難指示解除後の自治体の現状と課題」（Web版「建築討論」13号、2017年秋）を参考に作成。

<http://touron.aij.or.jp/2017/08/4361>

* 帰還率は現在の住民登録人口に対する比率、カッコ内は震災当時の住民登録人口比。

* 数字は市町村担当部署への聞き取り、市町村やふくしま復興ステーションのHPによる。

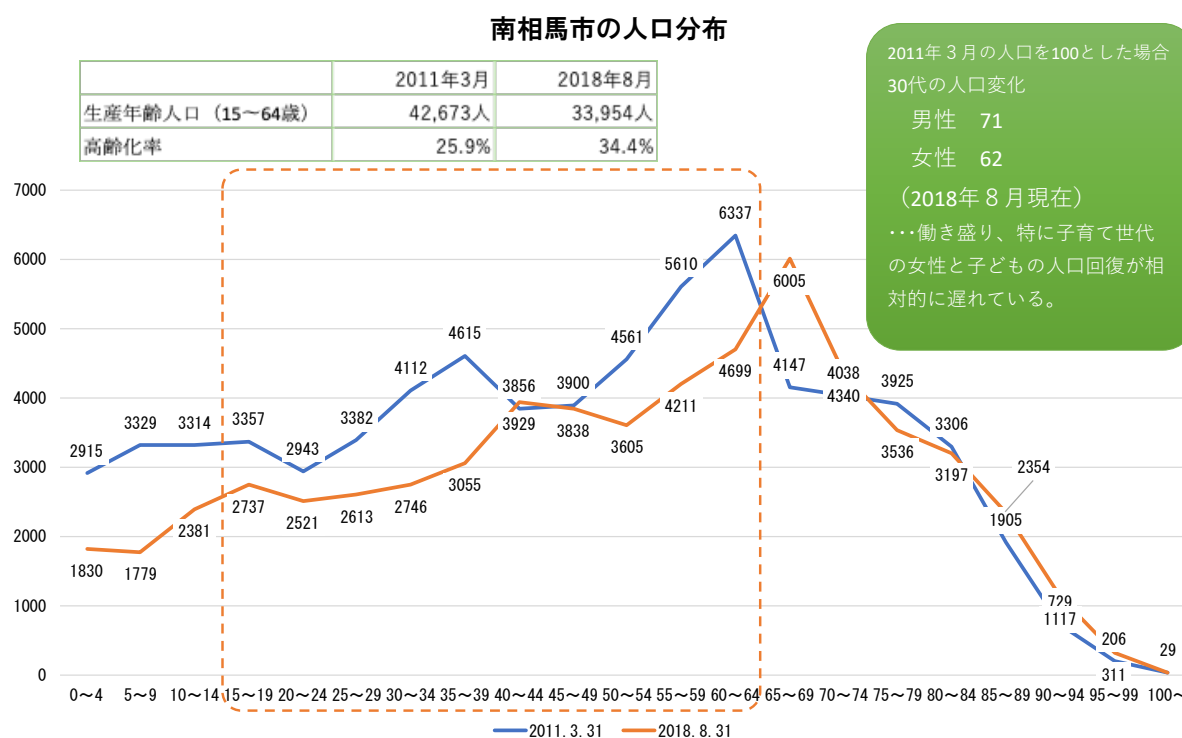
図 16 は、南相馬市の震災当時の 2011 年 3 月末の 2018 年 8 月末での人口分布である。震災から時間的に経過した事による高齢化の進捗がみられるが、概ね 65 歳以上の高齢者層は震災当時と同じ人口規模にまで回復していることが確認できる。一方で回復が震災当時にまで追いついていないのは、15 歳

⁷⁰ 住民帰還率を評価するのは容易ではない。通常は 2011 年 3 月 11 日の住民基本台帳を元にした人口を分母とするが、これは一般的な人口の流入出を考慮していない。そのため、自然現象としての人口流入出を考慮に入れると帰還率の算出が異なってくる。冠木雅夫「避難指示解除後の自治体の現状と課題」（Web 版「建築討論」13 号、2017 年秋）は、その後の人口変動を自治体に聞き取り調査したもので詳しい。（<http://touron.aij.or.jp/2017/08/4361>）

から64歳までの生産年齢人口であり、特に子育て期にあたる30代の回復が遅れている。震災当時の2011年3月時点をもととした場合、2018年8月現在の30代人口は男性が71、女性が62という規模であり、とりわけ女性の人口回復が伸び悩んでいることがうかがえる。ここには、子どもを持つ子育て世帯、とりわけ女性とその子どもの「帰還」が十分ではない傾向がうかがえる。

こうした人口分布の変化は、地域社会への影響をもたらす。例えば、南相馬市の高齢化率は、震災当時は25.9%であったが、2018年8月現在は34.4%と10ポイント近く上昇した。また、比較的働き盛りの層の人口が回復していないことが、地域経済を支えてきた医療・介護・福祉やサービス業などの人材確保が困難になっている。

図 16 南相馬市の人口分布(2011 年・2018 年)



被災地では、高齢者が中心となって帰還していることを嘆く声はよく聞かれる。しかし、全体の傾向は高齢者が中心となって帰還しているものの、実態を詳細にみると必ずしもそれだけが問題なのではない。除本ら（2015）は、被災地における原子力災害がもたらした「不均等な復興」について被災地の調査をもとに論じている。「復興のフロントランナー」と呼ばれる川内村でさえ、帰還者の中心は50歳代後半以降であるものの、90歳代前半になると帰還する者よりも避難者の方が多いたことを指摘している。それは、「川内村に戻っている人の典型的なイメージは、比較的高齢で、村に仕事があり、あるいはすでにリタイアしていて、健康の心配があまりなく、自分で車を運転できる人」（p. 14）という実態なのである。震災により家族離散が進み、これまで村で維持してきた親族扶養も期待できず、ケアを要する要介護者や要支援者は、高齢者であったとしても避難先にとどまらざるを得ないのが現状である。現実的には自立した高齢者を中心に帰還しているのであって、必ずしも高齢者が一律に帰還しているわけではない。

第2回双葉郡住民実態調査の自由記述ではその一端を知ることができる。

「震災後1～2年は古里に帰るつもりでおりましたが、古里に帰る度に荒廃していく様子を見ると、だんだんと戻るのは無理と思ってきました。又、子供達が孫のことを考えて戻らないと決めると、親としても年老いていくし、古里に戻っても、生活に不安になり結局は避難先に家を持って少しでも不安のない生活を求めて、戻らないことにし、時々古里に戻って気分転換を図りたいと思います。近隣の方々は、避難者であることを判っており、従来のような、付き合いはないです。(70代男性)」

若い世代も同様である。自らの仕事や子どもの学校など、避難先での生活に一定の定着が進んでいれば、すぐに帰還をするという選択になるとは限らない。それは単に「望郷の思い」が強い弱いということではなく、自らの人生設計と重ね合わせながら慎重に判断していると言える。

復興の進捗を評価する際、現時点での住民の「帰還率」を取りあげ、その多寡で評価し、我々自身も「まだ〇%しか帰ってきていない」などと言いがちである。しかし、8年という月日は人々の生活に変化をもたらしている。地域は通常一定の住民の死亡等の自然減や住民の入出をするのが通例で、2011年3月のままの人口規模を維持しているというのは現実的ではない。現実の被災地をみても、現状の居住人口の一定部分は震災後仕事や何らかの事情で移動・転入してきた者もいる。さらには福島県では高校卒業時に県外に進学・就職する者が6・7割と高く、こうした若年層の流出は元々の人口移動の傾向とされてきた。こうしたことをふまえると、被災地でどれだけの人口が居住しているかをもって評価することは現実には即さず、正しくない。被災者とされる住民が「生活の質」を維持・回復しながら地域（避難元とは限らず）での暮らしを築けているか（生活再建）という視点が重要と言えよう。

人口回復が低調な状況は、地域の商業サービスや医療・福祉をはじめ生活インフラの回復にも影響をもたらす。人口の回復が望めないことがインフラ再開の足かせにもなり、それがまた人口回復を遅らせる原因にもなり、堂々巡りの状況に陥っている。さらに高齢者の要介護度の高まりや震災関連死の増加と言った「二次的被害」をももたらしていた。

こうした事実は、住宅のみならず、被災者の生活再建には仕事・健康福祉・コミュニティや家族関係を含む社会関係など、幅広い生活再建上の課題を示すとともに、これまでの住宅再建中心、あるいは原子力災害にともなう住民の「帰還」だけを単一の生活再建モデルとするのでは、真に被災者の生活再建を実現できないことを示した。さらにこうした単一型の生活再建をすすめること（帰還中心政策）が、被災地においてさらに「二次的被害」を生み出す要因にもなっていた。

（3）仕事・生業の再開

避難指示解除後の住民の生活再建における課題の一つは、仕事や生業の再開である。公益社団法人福島相双復興推進機構（福島相双復興官民合同チーム）は、被災12市町村にあった事業者に対し、事業再開支援を行う震災後創設された団体である。同機構は被災12市町村に存在していた約8000事業者に対し、ヒアリング調査を重ね、事業再開の意向などを調査している。避難指示区域の解除有無などにも左右され自治体ごとの相違が大きいものの、全体で見ると、「地元で事業を再開済み／地元で継続中」は28%、「避難先で事業を再開済み」は25%であるのに対し、「休業中」が40%、「事業を再開しない（廃業）」が5%という状況でおよそ半数近くが事業を再開できていない（表8参照）。市町村別に見ると、避難指示が早期に解除された地域では「地元での事業を再開済み／地元で継続中」と回答をし

ている者が多いのに対し、避難指示が継続している地域における再開数が多くない。ただしそうした地域においても、「事業を再開しない」（廃業）」と回答した者が少なく、多くは「休業中」と回答している者が多い。特に富岡町、浪江町、大熊町、双葉町では5割を越えている。これは、避難指示解除の時期の見通しが立たないために事業再開の様子をうかがっていると理解できる。同時に「休業中」よりも「避難先で事業を再開済み」が少ないことから、避難指示が継続し、事業再開ができないことが東京電力からの賠償金支払いの要件となっているため、事業再開に影響をもたらしていることが想定される。さらに同機構は、農業者の営農再開の意向について調査しているが、「再開済み」は22%にとどまり、「未再開」が8割近い（図17参照）。「未再開」のうち、「再開意向のない」もしくは「再開意向未定」の者に、その理由を尋ねると、「高齢化や地域の労働力不足」（43%）、「帰還しない」（37%）が上位を占める（表9参照）。長引く避難生活の中で、これまで想定していた後継者の帰還が進まず、自らだけでは営農再開に見通しが立てられない状況がうかがい知れる。

表 8 被災市町村の事業再開状況

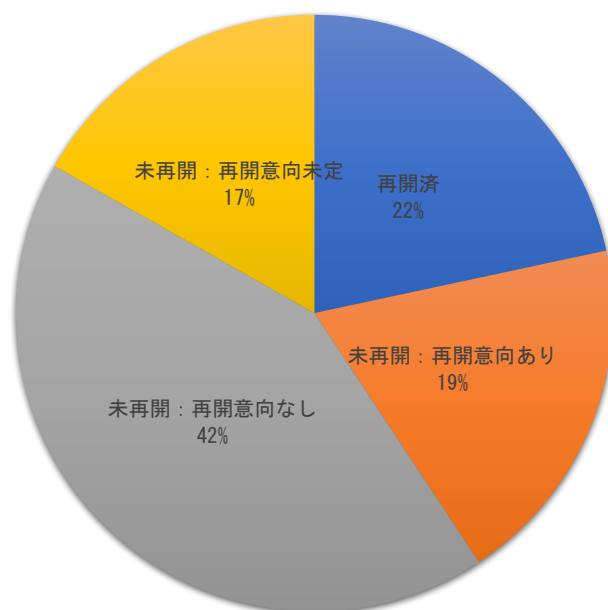
福島県：被災地の市町村別の事業再開についての意向（2018年1月31日現在）

	地元で事業を再開済み／地元で継続中	避難先で事業を再開済み	休業中	事業を再開しない（廃業）	その他	合計（訪問事業者数）
南相馬市鹿島区	96%	0%	2%	0%	2%	55
南相馬市原町区	90%	3%	4%	1%	2%	731
南相馬市小高区	23%	27%	43%	5%	1%	459
広野町	84%	5%	7%	2%	1%	83
田村市	92%	6%	3%	0%	0%	107
川内村	46%	9%	34%	7%	4%	56
楡葉町	26%	22%	43%	6%	3%	336
川俣町	60%	10%	28%	2%	0%	58
葛尾村	22%	40%	24%	12%	3%	68
飯舘村	25%	29%	39%	4%	2%	232
富岡町	6%	31%	52%	9%	2%	738
浪江町	4%	34%	53%	7%	2%	1039
大熊町	1%	35%	54%	8%	3%	452
双葉町	1%	31%	61%	4%	3%	284
総計	28%	25%	40%	5%	2%	4698

資料：福島相双復興官民合同チームによる資料をもとに筆者作成。

図 17 被災 12 市町村の農業者の営農再開状況及び意向

被災12市町村の農業者に対する営農再開状況及び意向



資料：福島相双復興官民合同チーム「原子力被災12市町村における農業者戸別訪問活動結果概要」より（2018年1月19日）

市町村別農業者訪問数

南相馬市	広野町	田村市都路	川内村	楢葉町	川俣町山木屋	葛尾村	飯館村	富岡町	浪江町	大熊町	双葉町	合計
299	15	19	23	77	26	37	89	114	219	65	29	1012

資料：福島相双復興官民合同チーム「原子力被災12市町村における農業者戸別訪問活動結果概要」より（2018年1月19日）

表 9 営農再開の意向がない・未定の理由

再開意向のない・未定の理由（1 農業者につき最大3つまで回答）

課題（理由）	者数	割合 ※1
高齢化や地域の労働力不足	259	43%
帰還しない	219	37%
機械・施設等の未整備	116	19%
農地の確保が困難	69	12%
販売先確保が困難（価格低迷、風評等を含む）	38	6%
その他 ※2	309	52%

※1 割合は、再開意向なしまたは未定の農業者600者に対する値

※2 その他の309者は、再開意向がない・未定の者で、その理由の記載がない者である。

資料：福島相双復興官民合同チーム「原子力被災12市町村における農業者戸別訪問活動結果概要」より（2018年1月19日）

（4）医療・福祉施設の再開

上記の事例をみると、災害時施設の患者・入所者の避難は、各機関の独力で行うことを前提としている。しかし、前述のように原子力災害という複合災害の中で広域的にかつ長期にわたって避難をするというケースは想定されてこなかった。その後、児童福祉施設同士で協定を結ぶなど独自の努力をおこない、ガイドライン作りなどにとり組んでいるが、こうした「自助努力」だけでは限界がある。

福島県保健福祉部では、2016年10月に「医療機関・社会福祉施設等原子力災害避難計画策定ガイドライン」を定めた。これは、東日本大震災において、入院患者や高齢者、乳幼児や妊産婦、傷病・障が

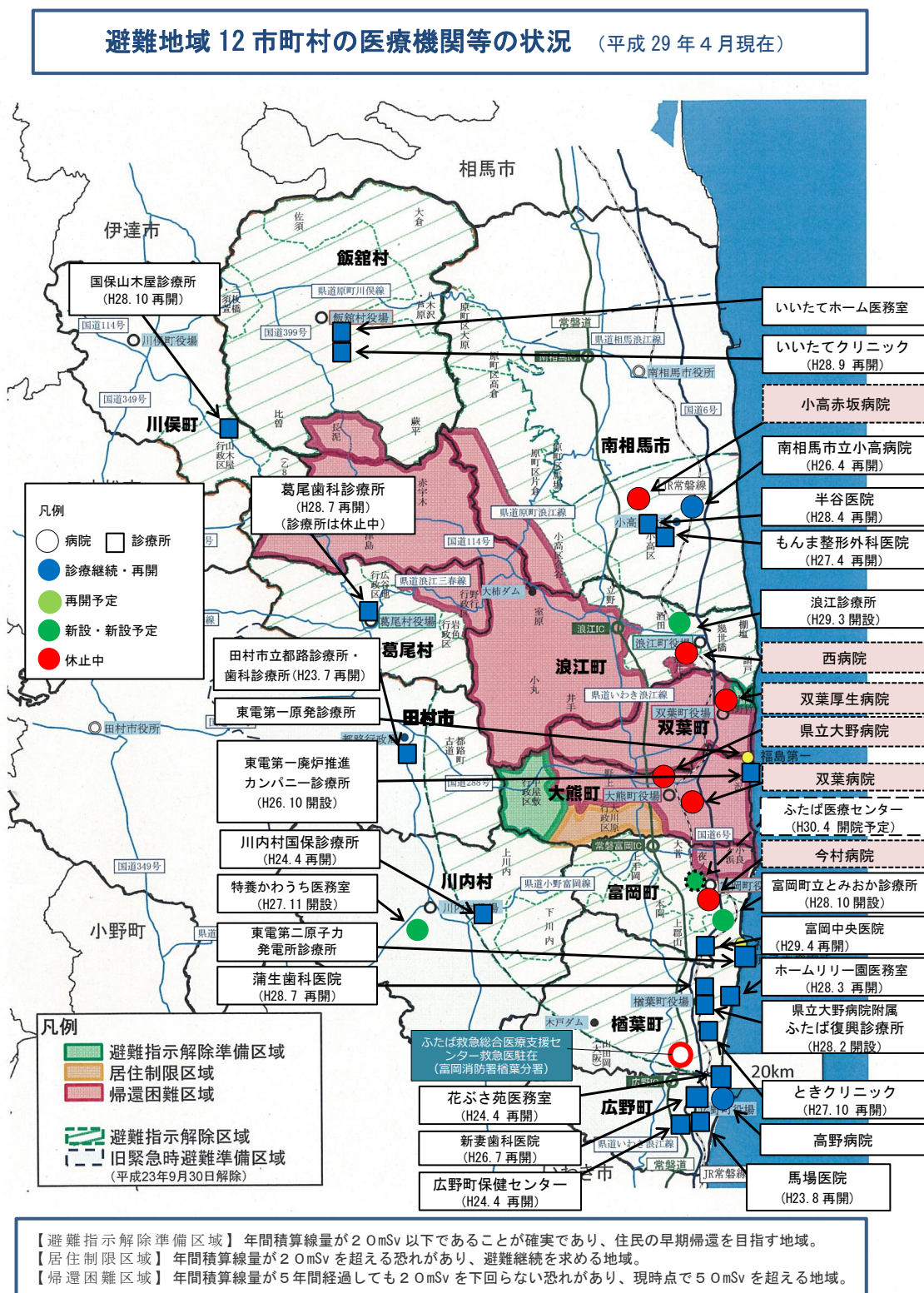
い児者児など、いわゆる「災害時要配慮者」が、「災害時の情報伝達、避難先、搬送手段及び避難ルートに関する事前の調整が、県、市町村、関係機関、さらには病院や社会福祉施設の間で十分に行われていなかったことから、受入先の確保に時間を要したり、要配慮者の受入には適さない施設への避難などの事例が生じ」た反省をふまえ、原子力災害時における「避難計画」をあらかじめ定めておくために、同ガイドラインを策定している。同ガイドラインでは、各病院や福祉施設等が避難計画を策定できるようマニュアルを示すなどしている。なお、同ガイドラインでは、「避難先の確保」について、各施設が避難先を確保できる場合には施設が作成する「避難計画」に避難先施設を明記するとし、避難先が確保できない場合には「県が事前に避難先候補施設を登録しておき、災害時に県が関係機関と連携して調整」するとしている。また「避難の実施等」に際して、車両等の確保については「病院・施設等が保有する車両と県が関係機関と連携し確保する」としている。また、「避難計画」にあらかじめ保有している車両の台数及び不足する車両の種類や台数等を記載し、避難の際に車両等の確保に努めることになっている。また避難経路については、「避難する際に県から指示」するとしている。震災以前の計画からすれば、避難先や車両の確保等について県の関与を強めたものと言えるが、発災直後にみられた通信インフラの不備や福島県災害対策本部における組織内の連携の不備など、原子力災害時における実効性のある措置がとられるかどうかは不明である。

・医療施設の再開状況

避難指示が出された被災 12 市町村（田村市・南相馬市・川俣町・広野町・楡葉町・富岡町・川内村・大熊町・双葉町・浪江町・葛尾村・飯舘村）では、長期にわたり住民生活に大きな支障が生じた。特に医療機関や福祉施設等の社会インフラは同区域での事業再開ができずにいた。

医療機関については、2011 年 3 月 11 日以前は、被災 12 市町村において、病院 8 施設、診療所 60 施設、歯科診療所 32 施設が開業していた（図 18 参照）。避難指示区域の指定により、同区域内での開業をすることができない医療機関は、一部避難先で再会した施設もあったが、その多くは休止もしくは廃業した。福島県「避難地域等医療復興計画」（2017 年 7 月）によると、被災 12 市町村における医療機関の再開は、病院が 25%（3 施設）、診療所が 33.3%（20 施設）、歯科診療所が 12.5%（4 施設）とそれぞれなっていた（2017 年 4 月現在）。公的機関の医療機関の再開率が高いのに比べ、民間の医療機関の再開率は低い。また、避難指示解除が早期にされた地域の再開率が高いものの、避難指示解除後間もない地域もしくは帰還困難区域が大部分を占める地域については再開率が低いままとなっている。さらに薬局の事業再開はさらに深刻で、震災前 31 施設あった薬局は 6.5%（2 施設）のみ再開されるにとどまっている。なお、避難指示解除後の地域医療を支えるために、2018 年 4 月には「県立ふたば医療センター」が富岡町に新設されるなど、公設による医療機関の新設も行われている。

図 18 避難地域 12 市町村の医療機関の状況



出所:福島県「避難地域等医療復興計画」(2017年7月)より。

公設の医療機関の再開は、地域医療を担う公共的な役割を重視し高い再開率となっているが、民間の医療機関の再開率は十分ではない。その理由として、地域の人口回復が不透明なこと、震災後雇用していたスタッフを全て解雇したことや地域の医療人材の不足等による人材確保の困難、建物・設備などの損壊が激しく復旧に多額の費用を要することなどが指摘されている。また、診療内容についても、内科・外科などの診療科の提供体制は整備されつつあるものの、人工透析や在宅医療などのニーズにきめ細かく応えるだけの体制整備は進んでいない。なお、双葉地域の二次救急医療機関は、今村病院（富岡町）、県立大野病院（大熊町）、双葉厚生病院（双葉町）、西病院（浪江町）の4施設あったが、いまでも再開されていない（表 10 参照）。ちなみに富岡町にあった今村病院の医師（院長）は、2016 年 10 月に開設した富岡町立とみおか診療所の所長として医療活動に従事しているが、自らの病院については震災による損壊は少ないものの病院経営が成り立たないと判断し解体を余儀なくされた。今村病院を運営していた「医療法人社団・邦諭会」は、富岡町が整備した富岡町立とみおか診療所の指定管理者となり運営を担っている。

また、地域医療の再開にあたっては、医療人材の確保が課題となっているが、双葉地域の医療施設従事医師は、12.2 人（人口 10 万対）にとどまっている。さらに看護職員も、双葉地域は 123.2 人（人口 10 万対）と全国平均や福島県内の他の地域に比べ低い状況にある（図 19 参照）。

表 10 被災地域 12 市町村の医療機関の再開等状況

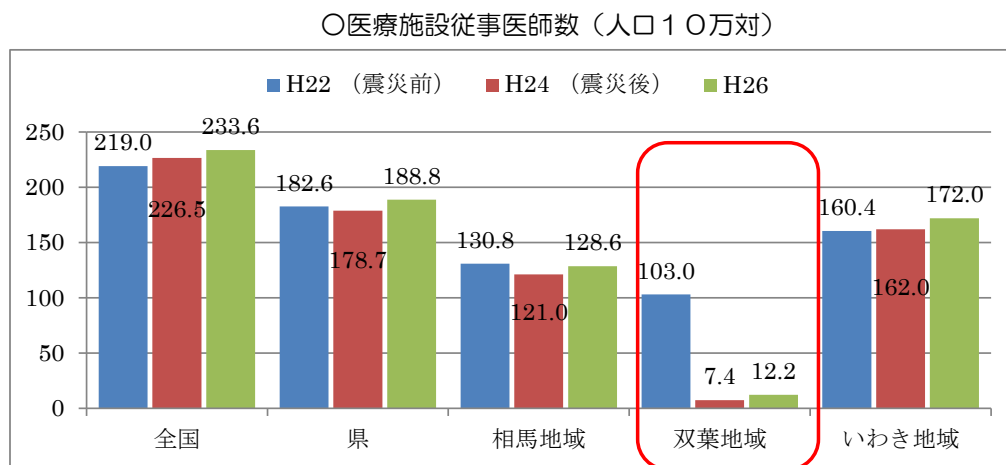
避難地域 1 2 市町村の医療機関再開等状況

H29. 4現在

市町村名	区分	H23. 3. 1 (震災前)	H29. 4	施設 再開率	備考
○避難指示解除から1年以上が経過した市町村					施設再開率:87. 5%
田村市（都路地区） 避難指示解除 H26. 4. 1	病院	0	0	—	
	診療所	1	1	100. 0%	田村市立都路診療所（H23. 7再開）
	歯科診療所	1	1	100. 0%	田村市立都路歯科診療所（H23. 7再開）
広野町 緊急時避難準備区域指定解除 H23. 9. 30	病院	1	1	100. 0%	高野病院（震災後継続診療）
	診療所	5	3	60. 0%	馬場医院（H23. 8再開） 広野町保健センター（H24. 4再開） 花ぶさ苑医務室（H24. 4再開）
	歯科診療所	2	1	50. 0%	新妻歯科医院（H26. 7再開）
楡葉町 避難指示解除 H27. 9. 5	病院	0	0	—	
	診療所	5	4	80. 0%	東電第二原子力発電所診療所（震災後継続診療） ときクリニック（H27. 10再開） 県立大野病院附属ふたば復興診療所（H28. 2開設） 特別養護老人ホームリリー園医務室（H28. 3再開）
	歯科診療所	0	1	100. 0%	衛生歯科医院（H28. 7再開）
川内村 避難指示解除 H26. 10. 1、H28. 6. 14	病院	0	0	—	
	診療所	1	2	200. 0%	川内村国民健康保険診療所（H24. 4再開） 特別養護老人ホームかわうち医務室（H27. 11開設）
	歯科診療所	0	0	—	
小計	病院	1	1	100. 0%	
	診療所	12	10	83. 3%	
	歯科診療所	3	3	100. 0%	
○避難指示解除から1年未満の市町村					施設再開率:16. 1%
南相馬市（小高区） 避難指示解除 H28. 7. 12（帰還困難区域以外）	病院	2	1	50. 0%	南相馬市立小高病院（H26. 4外来のみ再開）
	診療所	8	2	25. 0%	もんま整形外科医院（H27. 4再開） 半谷医院（H28. 4再開）
	歯科診療所	5	0	0. 0%	
川俣町（山木屋地区） H29. 3. 31 避難指示解除	病院	0	0	—	
	診療所	1	1	100. 0%	川俣町国民健康保険山木屋診療所（H28. 10再開）
	歯科診療所	0	0	—	
富岡町 避難指示解除 H29. 4. 1（帰還困難区域以外）	病院	1	0	0. 0%	
	診療所	13	2	15. 4%	富岡町立とおみ診療所（H28. 10開設） 富岡中央医院（H29. 4再開）
	歯科診療所	6	0	0. 0%	
浪江町 避難指示解除 H29. 3. 31（帰還困難区域以外）	病院	1	0	0. 0%	
	診療所	13	1	7. 7%	浪江町国民健康保険浪江診療所（H29. 3開設）
	歯科診療所	8	0	0. 0%	
葛尾村 避難指示解除 H28. 6. 12（帰還困難区域以外）	病院	0	0	—	
	診療所	1	0	0. 0%	
	歯科診療所	1	1	100. 0%	葛尾歯科診療所（H28. 7再開）
飯館村 避難指示解除 H29. 3. 31（帰還困難区域以外）	病院	0	0	—	
	診療所	2	2	100. 0%	いいたてホーム医務室（震災後継続診療） いいたてクリニック（H28. 9再開）
	歯科診療所	0	0	—	
小計	病院	4	1	25. 0%	
	診療所	38	8	21. 1%	
	歯科診療所	20	1	5. 0%	
○帰還困難区域が大部分を占める市町村					施設再開率:9. 0%
大熊町	病院	2	0	0. 0%	
	診療所	5	2	40. 0%	東電第一原発診療所（震災後継続診療） 東電第一廃炉推進センター診療所（H26. 10開設）
	歯科診療所	4	0	0. 0%	
双葉町	病院	1	0	0. 0%	
	診療所	5	0	0. 0%	
	歯科診療所	5	0	0. 0%	
小計	病院	3	0	0. 0%	
	診療所	10	2	20. 0%	
	歯科診療所	9	0	0. 0%	
合計	病院	8	2	25. 0%	
	診療所	60	20	33. 3%	
	歯科診療所	32	4	12. 5%	施設再開率:26. 0%

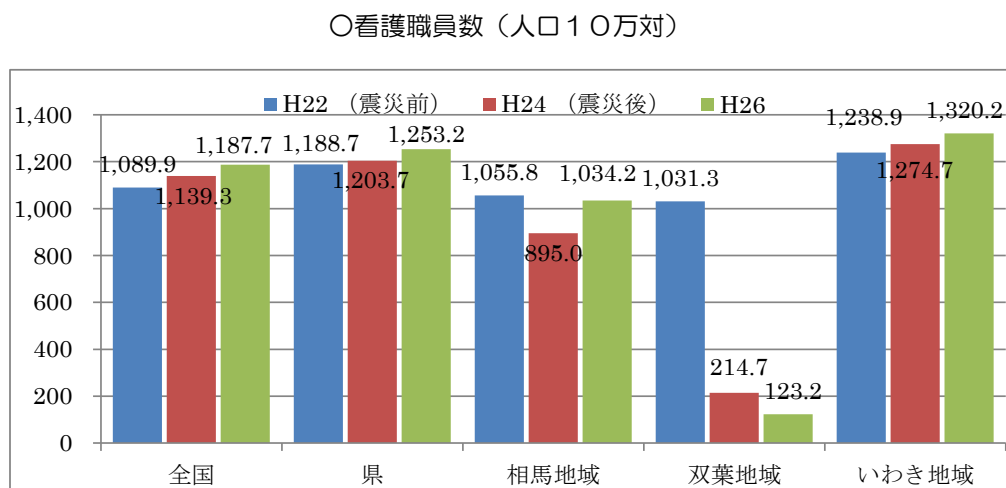
出所:福島県「避難地域等医療復興計画」(2017 年7月)より。

図 19 医療従事者等の配置



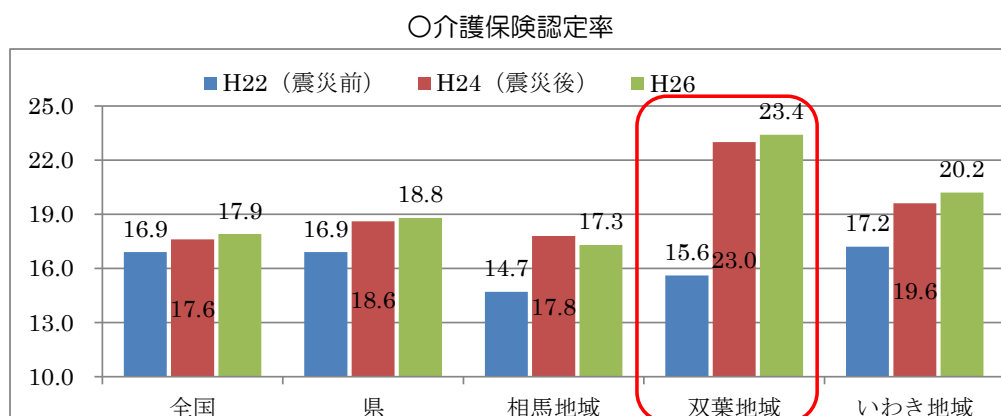
医師・歯科医師・薬剤師調査（厚生労働省）

※算出に用いた人口 県：総務省人口推計、地域別：県統計課人口推計（各年10月1日現在）



看護職員業務従事届（厚生労働省）

※算出に用いた人口 県：総務省人口推計、地域別：県統計課人口推計（各年10月1日現在）



（第1号被保険者数） 介護保険事業状況報告（厚生労働省）

出所：福島県「避難地域等医療復興計画」（2017年7月）より。

(5)避難生活の長期化に伴う二次被害

①被災者の心身の健康

災害後の被災者に対する二次的被害の一つに、長期避難による精神的な疲労がある。震災支援ネットワーク埼玉や早稲田大学が協力して、2012年から毎年継続的に東京都や埼玉県など首都圏に避難している広域避難者を対象にした「埼玉・東京震災避難アンケート調査集計結果報告書（第3報）」では、4年近く経つ中で生活再建のメドがつけられない実態が浮かび上がっている⁷¹。例えば、現在の住居に落ち着くまでの転居回数に関する設問では、平均4.4回と複数の避難先を転々としている様子が見えてくる。震災を機に、74.0%の避難者が生活費の増加あり（「増加した」58.3%、「どちらかというが増加した」15.7%）と回答している一方で、震災をきっかけに54.3%の者が失業をしていた。そのため、6割以上の避難者が経済的に困っていると回答していた。同調査では、2014年度の調査において、特に住環境に関する詳細な調査を行っている。震災前多くの避難者が持ち家（78.6%）であったが、広域避難によってすぐに家族で避難所から移って生活できる借上げ住宅などに入ったために、居住環境が十分とは言えず、狭い空間に一家が生活せざるを得ない世帯が少なくない。同調査の自由記述などをみると、6畳1間に一家3人が生活している様子（60歳男性）や、収納場所が少なく、ダンボールに衣類を入れて生活している様子（78歳男性）などがうかがえた。さらに、狭いなどの居住環境だけでなく、なれない土地での生活、畑仕事など震災前の生活スタイルを遅れない事への苦悩、借上げ住宅の入居期限が1年ごとに延長されるために、子どもの学校や仕事の再開など見通しを持った生活再建のメドがつけられない様子などが浮かび上がる。

②介護需要の高まり

もう一つは、家族離散による新たな介護需要の高まりである。福島県における震災前後の要介護認定者（要支援を含む）と介護保険サービスの受給者数をみると、南相馬市・双葉8町村・飯舘村の被災市町村においては、震災前後で要介護認定者数が36.8%、介護サービスの受給者数も31.5%増えていることがわかる（表11参照）。これは、福島県全体のそれをみると、要介護認定者数が15.1%、介護サービスの受給者数が14.2%の増加であるのと比較しても明らかに被災市町村の介護需要が高まっていることが見てとれる。長引く避難生活は、被災高齢者の健康に影響をもたらしている。その背景には、一つにはプレハブ仮設住宅などで狭い居住環境におかれたこと、二つには、慣れない土地での生活であること、三つには、畑仕事など日常の生活スタイルが崩れ、生活不活発になっていることが考えられる。しかし、原子力災害による介護需要の高まりには、それに加え、家族や地域の離散によるこれまであった「相互扶助機能」が脆弱になっていることが大きな要因となっているとも考えられる。

こうした状況を背景にして、被災自治体の介護保険料が近年急増している（表12参照）。2018年度の介護保険料では、福島県の平均は6061円だが、最も多い葛尾村は9800円となっており、被災自治体の介護保険料が上位を占める。これは全国的にみても保険料が最も高い層に福島県原発被災自治体が占める状況にある。

⁷¹ 震災支援ネットワーク埼玉／早稲田大学人間科学学術院（2014）「埼玉・東京震災避難アンケート調査集計結果報告書（第3報）」を参照。

表 11 被災地における介護需要の変化

家族と地域の離散による介護需要の高まり					
		平成23年1月(震災前)		平成25年9月(震災後)	
		人数	H23.1を100%とした場合	人数	増加率
要介護認定者数(要支援を含む)	被災市町村 (南相馬市+双葉8町村+飯舘村)	6,036人	100%	8,259人	+36.8%
	福島県全体	87,352人	100%	100,504人	+15.1%
介護サービスの受給者数	被災市町村 (南相馬市+双葉8町村+飯舘村)	4,872人	100%	6,406人	+31.5%
	福島県全体	74,037人	100%	84,559人	+14.2%

出所:福島県保健福祉部の資料をもとに筆者作成.

表 12 2018 年度の介護保険料

2018年度の介護保険料(福島県)			
高い市町村			保険料の上昇率
①	福島県葛尾村	9800円	30.7%up
②	福島県双葉町	8976円	19.2%up
③	福島県大熊町	8500円	13.3%up
④	福島県浪江町	8400円	20.0%up
⑤	福島県飯舘村	8397円	3.7%up
	福島県平均	6061円	8.4%up

原子力災害によって被災市町村の介護保険料が急増。2015年度に上昇した保険料は、今回の改訂でさらにupした。現在、介護保険料および医療保険料等の減免措置がとられているが、制度が無くなった後の介護保険財政に懸念。

出所:筆者作成.

③福島県に突出する震災関連死

三つ目には、福島県における震災関連死（災害関連死）の突出した多さである。図 20 は、東日本大震災における被災三県の震災関連死の数である。三県を比べると、福島県の多さが際立つ。ちなみに福島県の直接死は 1605 人（2018 年 1 月 15 日現在）であるので、直接死よりも震災関連死が多いことが分かる。宮城県や岩手県が直接死に対し震災関連死がおよそ一割程度という状況を考えると、福島県の震災関連死の多さがさらに際立つ。それを時系列でみると、その特徴がさらにわかる。図 21 は、被災三県の震災関連死を時系列にしたものであるが、宮城県と岩手県は震災からおよそ半年の間に震災関連死が集中していることがわかるが、福島県の場合、震災から半年以上すぎても震災関連死が増え、一、二年という月日を経ても震災関連死が後を絶たないことが読み取れる。

ちなみに震災関連死は災害弔慰金等の支給にも関わり、市町村が審査委員会を設けこれを認定している⁷²。これまでの災害における震災関連死は、新潟県中越地震の際のいわゆる「長岡基準」が参考にされる場合が多い。それは、死亡までの経過期間を基準とするというものである⁷³。東日本大震災においても、厚生労働省は各都道府県の災害弔慰金事務担当者向けに「事務連絡」として、この「長岡基準」を参考に情報提供している⁷⁴。しかし、東日本大震災ではこの基準を見直さざるを得なかった。なお日弁連は、震災関連死を「長岡基準」のような死亡時期で判断することは、「極めて限定的」としてその見直しを求め、国に認定基準の策定を提言している⁷⁵。

東日本大震災、特に福島県では原発事故というこれまで経験したことのない大規模災害から、震災関連死について 6 か月を超えても認定する状況となっている。さらに言えば、2016 年の熊本地震において熊本市では、この「長岡基準」の時期区分は用いられていない⁷⁶。このように、東日本大震災と原子力災害では、被害の甚大さとともに、それが進行形で拡大していることが震災関連死だけをみても読み取れる。

⁷² 市町村から委託を受け、都道府県に災害弔慰金支給審査委員会を設置する場合もある。

⁷³ 「長岡基準」では、死亡時期を一つの目安にし、①震災後 1 週間以内の死亡は震災関連死と推定、②1 ヶ月以内の死亡は震災関連死の可能性が高い、③1 ヶ月以上経過した場合は震災関連死の可能性が低い、④死亡まで 6 ヶ月以上経過した場合は震災関連死ではないと推定、と区分している。

⁷⁴ 厚生労働省社会・援護局災害救助・救援対策室による事務連絡「災害関連死に対する災害弔慰金等の対応（情報提供）」（2011 年 4 月 30 日付）

⁷⁵ 日本弁護士連合会総会決議「東日本大震災・福島第一原子力発電所事故の被災者・被害者の基本的人権を回復し、脱原発の実現を目指す宣言」（2014 年 5 月 30 日）を参照。

⁷⁶ 毎日新聞 2016 年 6 月 14 日付より。

図 20 東日本大震災における災害関連死

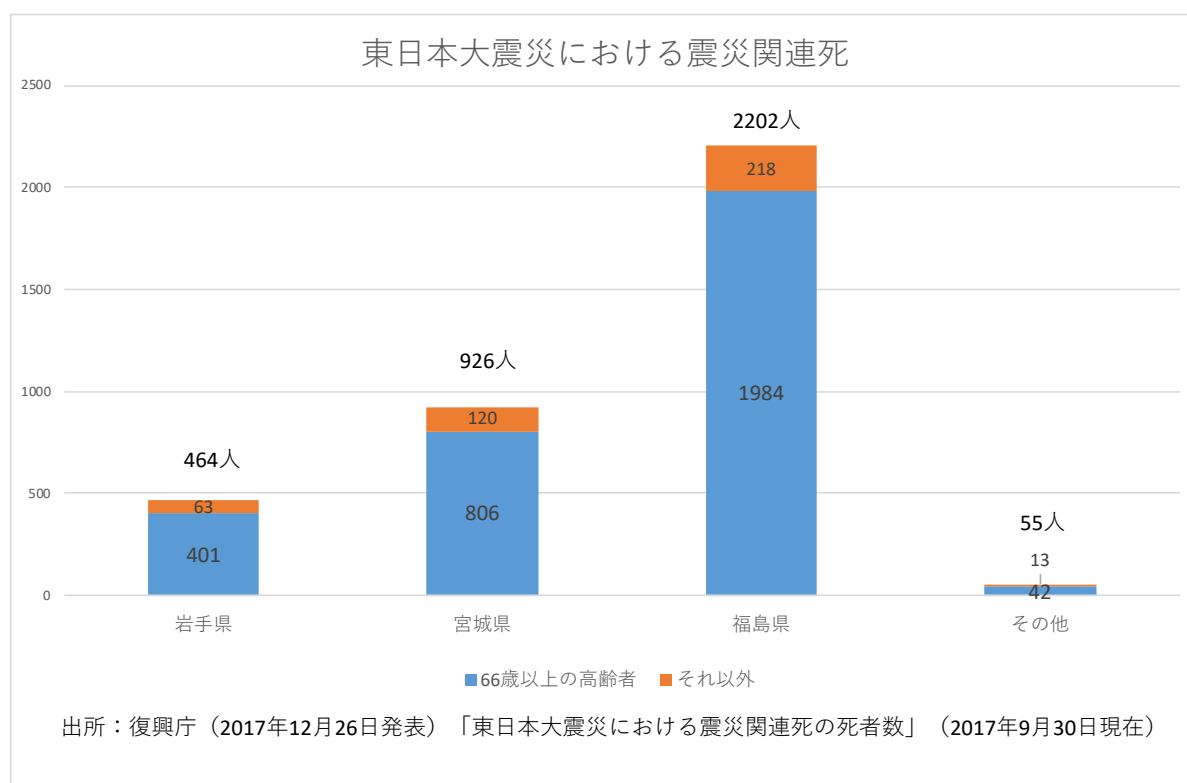
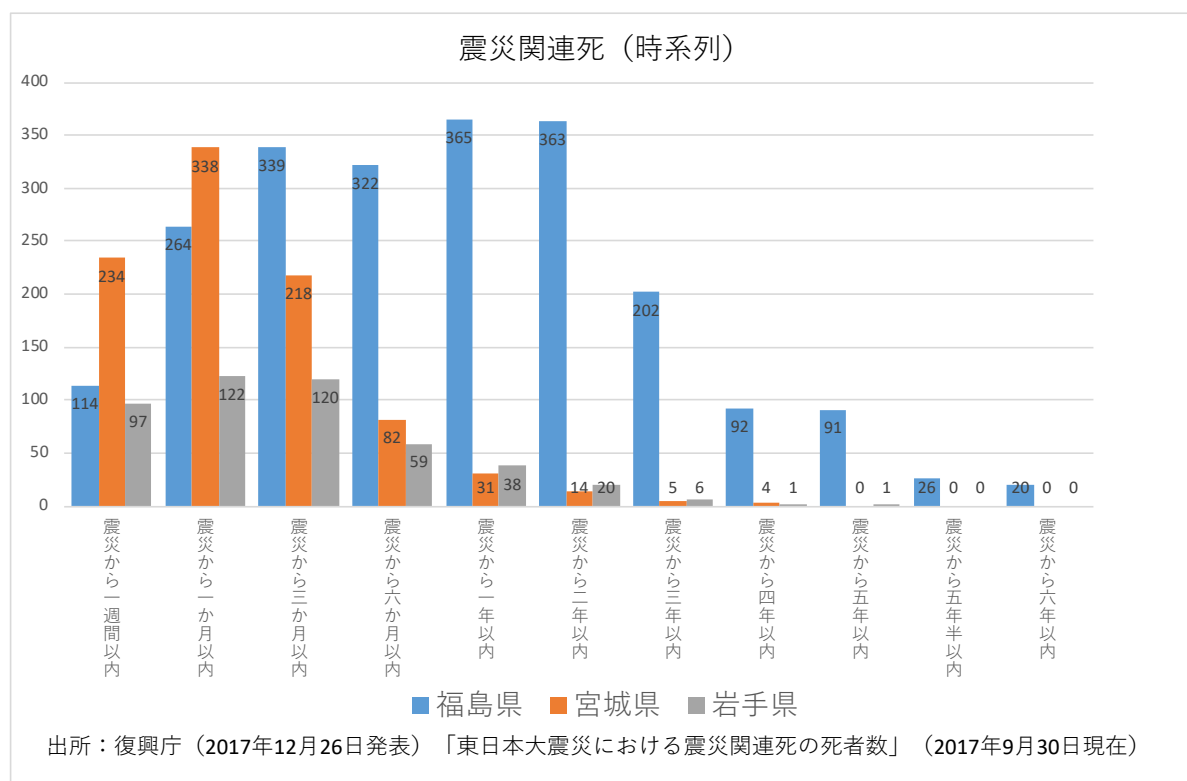


図 21 東日本大震災における災害関連死の推移



第4節 被災当事者によるネットワーク形成

(1) 分散居住した住民のネットワーク形成

広域に避難を余儀なくされた多くの被災者への支援を担ったのは、行政だけでなく民間セクターが大きな役割を發揮した。

例えば、富岡町民を中心に郡山市内の仮設住宅を拠点にし、県内の「みなし仮設住宅」、さらには県外の住民も含めた支援のネットワークづくりをすすめるのが「おだがいさまセンター」の取り組みである。分散避難する被災者への支援のシステムを構築し、支援者間で課題共有に努めた。また、同センターが中心となり、広域避難した住民の社会関係を維持するために、「富岡町 町民電話帳」を作成し2012年10月に配布した。この電話帳には町民のおよそ4分の1の世帯が掲載に同意した。さらに、大熊町などをはじめ被災自治体の一部には、住民の自主的活動に対する補助金を創設した。これは、2000年に火山噴火によって全島避難を余儀なくされた三宅島の経験が参考にされている⁷⁷。東京都内に分散して避難をすることになった三宅村民は、三宅島災害・東京ボランティア支援センター（三宅島支援センター）により、村民をつなぐ様々な取り組みがおこなわれた。自治体が個人情報を出したがない中で、島民の安否確認と島民同士のつながりを保つための「島民電話帳」を作成した。また生活情報誌「みやけの風」を発行・配信し、この事業がきっかけに島民自身による自主組織が生まれ、3世帯以上のグループを単位に、事務経費として「住民情報ネットワーク・島民連絡会補助金」をだし、島民の「きずな」を島民自身がつくるネットワークづくりに努めた⁷⁸。

また、各地でサロン活動も行われた。もともとふるさとを離れ別の自治体で生活しなければならない被災者にとって、避難先がバラバラであり地域のまとまりを維持することも困難な状況にあった。避難先の公共施設などはその自治体の住民の活動のための施設と言え、必ずしも避難してきた被災者にとって使い勝手の良いものではなかった。通常大規模災害の場合には、応急仮設住宅が建設され、一定規模以上の仮設団地内には集会所や談話室が設けられるのが通例である。しかし被災者の多くは応急仮設住宅ではなく、通常のアパート等の「みなし仮設」にいるために、そうした住民が気兼ねなく集まれる場が少ない。そのため避難先で被災者が集まり、交流する場所の確保すら難しい状況から、各地でサロンの拠点を設け、広域避難する被災者の居場所づくりに努めた。

他方で、福島県内だけでなく、避難を余儀なくされた被災者の多くは、福島県外に居住していた。被災者の多くが慣れない土地で孤立感を深めており、県内の被災者だけでなく多くの課題をかかえていた。また、避難指示が出されている自治体の住民のみならず、「区域外避難者」（いわゆる「自主避難者」）も多く避難する状況にあることから、各地に広域避難する住民の支援が課題となっていた。当初、被災地での活動を展開していた団体も、その後自らの活動地域での避難者支援を行う団体も数多く見られた。東日本大震災被災者支援全国ネットワーク（JCN）などの調べによると、こうした県外に避難した被災者の支援に取り組む団体は200団体上存在していることが確認されている。また避難者自らが自助グループを組織する動きも各地に見られ、県人会や母子避難のお母さんたちによるサロン活動なども行われた。広域に避難する被災者への支援にいち早く対応したのは、共同募金会や一部企業による民間補助金を活用した取り組みであった。全国で避難者支援にあたる民間支援団体へ補助金を支給するなどし、避難者の相談・見守り・交流の場の提供などの支援活動をサポートした。その後、国も広域避

⁷⁷ 大熊町第二次復興計画策定の際、筆者が委員長となり、三宅村の「住民情報ネットワーク・島民連絡会補助金」を紹介し、大熊町の事業計画に同様の制度が盛り込まれることになった。

⁷⁸ 詳細については、浅野幸子（2007）を参照。

難への対応が求められたことから、福島県に補助金を交付し、広域避難者への対応にあたった⁷⁹。各都道府県で活動する避難者支援団体のネットワークづくりなどを行うなどし、避難先地域で活動する団体への支援、連絡調整等を行った。抜け漏れのない支援を行うという観点から、各地の避難者支援団体につながっていない避難者の相談にもあたれるよう、避難者相談案内窓口（「ふくしまの今とつながる相談室 toiro」）を福島県内に開設し避難者の抱える悩みにきめ細かく対応できるよう電話相談も行った。

また、貧困・生活困窮あるいは自殺念慮やひとり親家庭など生きづらさを抱える個人に「よりそいホットライン」とする電話相談と同行支援なども行われた。この電話相談では、一定割合に全国に避難する避難者からの相談もあった。特に相談の一定数を女性や20代などの若年層をしめ、避難先で開催されるサロン活動などの住民交流会などに参加できない層の相談対応に寄与した。

(2)内外のNPO・NGOの連携による支援スキーム

日本は、災害が頻繁に起こる国でありながら、災害支援については、緊急支援期や救援・復旧期の直後の対応に終始してきたと言える。そのため、被災者一人ひとりが自立的な生活再建をするための支援および地域コミュニティの再生といった避難生活期あるいは自立復興期における法制度や行政運用、さらには社会福祉協議会やNPOなどの被災者支援団体、地域住民の行動原則など指針などが十分確立されていないとも言える。大規模災害のたびに手探りで経験を積み、それが制度づくりに生かし切れない。

一方で今回の東日本大震災では、海外での支援経験が豊富な国際NGOが被災地での国内での活動を展開した点も注目される。ただこうした国際NGOと被災地の自治体・NPOとの連携が十分機能しなかった地域も若干見られた。途上国など海外での支援経験の長い国際NGOにとって、国際的に指針となっている行動原則が国内では十分認知・実践されていないのではと言う声も聞かれた。ここには、国際的に広く認められる支援経験を生かし切れていないという背景がある。

未曾有の災害に見舞われた今回の災害であったが、一方で様々なボランティア・NPO・NGOが被災地において活動した。内閣府が三菱総合研究所に委託をして行った「東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査」⁸⁰では、同調査によると、災害ボランティアセンターの設置については、発災から10日目までにおよそ60団体がセンターを設置し、開所から半年以上継続して活動しているセンターが半数以上を占めていた。またボランティアセンターの運営スタッフについては、各種の団体等から派遣よりも組織に属さない個人ボランティアによって多くが構成されていたことがわかった。ちなみにボランティアの登録人数の平均値をみると、5月に2,303人と最もピークに達し、徐々に少なくなっていたことがわかった。一方で、災害ボランティアセンターの課題として、被災者のニーズを直接的に現地に出て把握する人材の不足が大きく、かつ専門的なアドバイスが可能なスタッフの確保が困難なことが調査によって明らかになった。

⁷⁹ ただし、支援団体からは、広域避難をしてきた住民の中には、福島県以外の都道府県から避難してきた住民もいて、福島県が広域避難者支援の主たる担い手になることは事業スタート時から疑問が出されていた。

⁸⁰ 調査は、災害ボランティアセンターと、NPOおよびボランティア団体の二つの調査が行われた。災害ボランティアセンターの調査については、平成23年11月23日～12月12日まで行われ、東日本大震災に関連して設置された災害ボランティアセンター等（106団体）に対して行われ、79団体（回収率74.5%）から回答を得た。NPOおよびボランティア団体の調査については、平成23年11月30日～12月22日まで行われ、794団体を対象に229団体（回収率28.8%）から回答を得ている。

一方、NPO およびボランティア団体に対する調査では、震災発生当日に被災地支援の活動を開始した団体は約2割あり、震災発生後3日以内に活動を始めた団体が全体の約4割弱を占めていた。また災害支援活動を行っている団体の約8割が被災地外からの団体であった。また活動終了予定日決めている団体でも5か月以上活動をしている団体が多く活動予定日を決めている団体（全体の2割弱）のうち7割を占めていた。このように被災地以外からの地域から多くのNPO やボランティア団体が被災地に駆けつけ、比較的長期にわたって被災地での支援活動を続けていることがわかる。

さらに今回の災害では、日本の海外NGO が被災地で活動する例を各地で見られた。通常途上国や国外の被災地等で活動してきたNGO が被災地に入り、組織的に支援活動を展開した。一方で、国際NGO のJANIC の調べによると、国際NGO の活動地域については、宮城県40.4%、岩手県33.3%に対し、福島県は18.2%に留まった。プロジェクト数でも宮城県53%、岩手県32%に対し、福島県は11%であった。原発災害によってこれまでの災害を越えた事態であったこと、支援者側の安全配慮の確保は当然であるが、支援の偏りがなかったかどうか、今後検証する必要はあるだろう。

また活動分野の広がりもあった。これまでのような避難所運営の支援や物資配布といった活動だけでなく、避難所等における学習支援活動も各地で展開された。さらに被災地における直後のボランティア活動から、持続的な活動の基盤をつくるために中間支援組織も作られた。宮城県・岩手県・福島県の三県では、県内で活動するNPO 団体などを支援する「連携復興センター」が相次いで設立され、被災地の自立復興とNPO などの被災地支援を行う団体が継続的に支援活動を展開できるような組織作りにもつながっている。

東日本大震災被災者支援全国ネットワーク（JCN）などの調べによると、こうした県外に避難した被災者の支援に取り組む団体は200 団体上存在していることが確認されている。また避難者自らが自助グループを組織する動きも各地に見られ、県人会や母子避難のお母さんたちによるサロン活動なども行われている。こうしたグループは任意団体として自主的に組織化されたものが多かったが、北海道、岡山県、広島県、愛媛県、沖縄県などでは当事者のグループがその後法人化するなどし、各地における避難者支援の団体として活動するところもあった⁸¹。

未曾有の災害に見舞われた東日本大震災であったが、一方で様々なボランティア・NPO・NGO が被災地において活動をした。内閣府が三菱総合研究所に委託をして行った「東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査」⁸²では、同調査によると、災害ボランティアセンターの設置については、発災から10日目までにおよそ60 団体がセンターを設置し、開所から半年以上継続して活動しているセンターが半数以上を占めていた。またボランティアセンターの運営スタッフについては、各種の団体等から派遣よりも組織に属さない個人ボランティアによって多くが構成されていたことがわかった。ちなみにボランティアの登録人数の平均値をみると、5月に2,303 人と最もピークに達し、徐々に少なくなっていくことがわかった。一方で、災害ボランティアセンターの課題として、被災者のニーズを直接的に現地に出て把握する人材の不足が大きく、かつ専門的なアドバイスが可能なスタッフの確保が困難なことが調査によって明らかになった。

⁸¹ 広域避難への民間団体による支援については、『原発避難白書』（2015）などが詳しい。

⁸² 調査は、災害ボランティアセンターと、NPO およびボランティア団体の二つの調査が行われた。災害ボランティアセンターの調査については、平成23年11月23日～12月12日まで行われ、東日本大震災に関連して設置された災害ボランティアセンター等（106 団体）に対して行われ、79 団体（回収率74.5%）から回答を得た。NPO およびボランティア団体の調査については、平成23年11月30日～12月22日まで行われ、794 団体を対象に229 団体（回収率28.8%）から回答を得ている。

一方、NPO およびボランティア団体に対する調査では、震災発生当日に被災地支援の活動を開始した団体は約2割あり、震災発生後3日以内に活動を始めた団体が全体の約4割弱を占めていた。また災害支援活動を行っている団体の約8割が被災地外からの団体であった。また活動終了予定日決めている団体でも5か月以上活動をしている団体が多く活動予定日を決めている団体（全体の2割弱）のうち7割を占めていた。このように被災地以外からの地域から多くのNPO やボランティア団体が被災地に駆けつけ、比較的長期にわたって被災地での支援活動を続けていることがわかる。

またこうした組織された支援活動以外にもたくさんの活動がなされた。一例を挙げると、ネット上で支援物資を要望し、全国から必要なものを集めるというサイトが被災地における活動を助けた。被災県にある福島大学では、震災直後に避難所を開設し、沿岸部から避難してきた100名以上の避難者を受け入れた。必要な毛布や食材など多くの支援物資は、自治体の災害対策本部ではなく同大の災害ボランティアセンターがネット上で必要な物資の提供を呼びかけて集めるという方式が大半を占めた。例えば、小学校に入学する子ども数名が、避難先の小学校に入学することになったものの、自宅にランドセルを置いたまま避難した際に、ネット上で支援を呼びかけることによって必要なランドセルの確保をすることができた。こうしたネットによる支援の輪は、阪神・淡路大震災などでは見られなかった新しい試みと言えるだろう。ちなみにこうした方式を文部科学省も活用し、ネットで支援を必要としている学校と支援したい学校をつなぐサイトを同省のサイトで立ち上げるなどする取り組みもあった。

さらに今回の災害では、日本の海外NGOが被災地で活動する例を各地で見られた。通常途上国や国外の被災地等で活動してきたNGOが被災地に入り、組織的に支援活動を展開した。ただし課題も見られた。今回の災害では2年近く経つ現在も約32万人の人々が避難生活を余儀なくされている。そのうちの半数にあたる16万人は福島県の避難者である。一方で、国際NGOのJANICの調べによると、国際NGOの活動地域については、宮城県40.4%、岩手県33.3%に対し、福島県は18.2%に留まった。プロジェクト数でも宮城県53%、岩手県32%に対し、福島県は11%であった。

活動分野の広がりもあった。これまでのような避難所運営の支援や物資配布といった活動だけでなく、避難所等における学習支援活動も各地で展開された。さらに被災地における直後のボランティアな活動から、持続的な活動の基盤をつくるために中間支援組織も作られた。宮城県・岩手県・福島県の三県では、県内で活動するNPO 団体などを支援する「連携復興センター」が相次いで設立され、被災地の自立復興とNPO などの被災地支援を行う団体が継続的に支援活動を展開できるような組織作りにもつながっている。

東日本大震災においても、被災地における被災当事者やNGO・NPO 団体、さらには中間支援組織が、被災者支援に尽力した。特にこれまでの災害に比べ、①広域に避難する被災者の相談支援など行政機関だけでは対応できないニーズに各地の支援団体が対応したこと、②企業などの民間セクターが一定の役割を果たしたこと、③比較的早期に被災地において中間支援組織が設立され被災者支援のネットワーク形成に貢献したこと、などが特徴と言える。特に広域避難への支援は、行政機関による福島県外への避難者支援が手薄になる中で、区域外避難者も含め広域避難者への対応に尽力したのは、各地の支援組織であった。行政機関のみならず、多様なセクターによる被災地での活動は、被災者への支援を単線的で画一的なものにするのではなく、多様な被災者の実態に即しきめ細かい支援を実現していく上で欠かせないものであった。この点は、東日本大震災、特に原子力災害における広域避難にとどめず、将来の災害時において、広域避難を余儀なくされた住民への支援に寄与できる可能性を有している。

小括

本章では、東日本大震災とその後の原子力災害の被害をふまえ、住民避難とその元での障がい者・高齢者・児童などの実態を明らかにした。原子力災害は、住民が広域に避難したことに特徴があるが、福祉施設においても分散・広域に避難を余儀なくされた。また災害時の福祉課題として、住まい・仕事あるいは経済生活を中心に論じた。これは原子力災害だけに固有の課題ではなく、地震・津波による被害地においても共通する課題と言える。

また、避難指示解除後の地域課題についてもふれた。中長期にわたる避難生活を余儀なくされた福島県の被災地では、段階的な避難指示の見直しやその後解除においても住民生活に様々な制約がともない、生活再建や地域再建の足かせになってきた。こうした避難指示解除後も生じる制約が、地域の人口回復率にも影響をもたらし、解除時期が遅れれば遅れるほど人口回復率が鈍化する傾向が見受けられた。これは住民の生活再建にも影響をもたらし、小規模事業者や農業従事者などの生業の再建や医療・福祉資源の再開が遅れ、住民生活に支障をもたらし、これがさらに地域における住民の生活再建の制約になっていることを示した。

さらに震災後の二次的被害の拡大として、要介護需要が高まったり、震災関連死が起こる実態もしめした。特に震災関連死は、福島県が宮城県・岩手県と比較し、死者が現れる時期およびその数においても大きな違いが生じ、原子力災害特有の被害の一つとなっていた。

本章で明らかにしたのは、住宅のみならず、被災者の生活再建には仕事・健康福祉・コミュニティや家族関係を含む社会関係など、幅広い生活再建上の課題を示すとともに、これまでの住宅再建中心、あるいは原子力災害にともなう住民の「帰還」だけを単一の生活再建モデルとするのでは、真に被災者の生活再建を実現できないことを示した。さらにこうした単一型の生活再建をすすめること（帰還中心政策）が、被災地においてさらに「二次的被害」を生み出す要因にもなっていた。

また、広域に避難を余儀なくされた被災者への支援にあたったのは、各地で自発的に組織された支援団体であった。これは、行政機関の画一的な支援に陥りがちな課題を克服する上で、重要な役割を果たした。

第3章 被災者の避難生活に関する実態調査

本章では、これまで行ってきた災害時の被災者の避難生活に関する調査研究を用い、生活再建上の課題を明らかにする。

一つ目は、2004年発生した新潟県中越地震における旧山古志村の被災者を対象にした応急仮設住宅での悉皆調査（以下、「旧山古志村調査」）により、主に住宅再建、経済・社会生活、コミュニティなどの視点を中心に、自然災害時における生活再建上の課題を明らかにする。同調査では、全村避難という経験をした旧山古志村被災住民が震災から数年を経た状況において、当初ほとんどの住民が帰村を希望しながら、時間の経過とともにその「迷い」が生じていること、特に若年層の転出傾向と高齢者が優先して帰村することにより、高齢化の進捗が地域コミュニティの維持において課題になっていることを示した。これは本研究において主題とする原子力災害にも通底する地域課題であり、自然災害だけでなく人為的災害においても、被災経験や避難が長期化すると、元の場所での生活再建に困難が生じることを示している。

二つ目は、東日本大震災における原発周辺の自治体である双葉郡の住民を対象にした大規模実態調査を用い、広域避難・長期避難における原子力災害の被害と生活再建の課題を明らかにする。2011年（以下「第1回双葉郡調査」）と2017年（以下、「第2回双葉郡調査」）の二度にわたって実施した双葉郡の住民を対象にした悉皆調査によって、原子力災害によって長期避難の課題をとりあげる。双葉郡を対象にした悉皆調査を実施することによって縦断的研究としての継続調査を実施する。ここでは、前述の旧山古志村被災住民への調査などのように、自然災害と同様に、災害が住まい・仕事・健康など被災者の生活再建に影響を与えている事実を確認するとともに、原子力災害固有の被害実態を明らかにする。特に、元の場所で生活ができず広域避難する実態や長期避難による避難生活が、自然災害とは異なる被害の特徴を示していることを示す。

ただし、本調査はいくつかの留意が必要である。双葉郡の住民を対象にした悉皆調査では、調査設計から自治体の広報誌発送をもとに調査している。そのため世帯単位の調査ではない。震災後、世帯分離が進んだために、住民票上の同一世帯であっても異なった居住場所において生活をしている場合があり、広報誌はその居住単位に基づいて発送している。このため本調査は、世帯単位に基づく調査ではない。類似の調査として、放射能汚染地域の住民や区域外避難者、あるいは福島県民などの対象が想定される。本調査は、あくまでも双葉郡（第1回目は8町村、第2回目は7町村）の住民が調査対象とした。世帯分離が進んだ状況を把握するため、個人調査でも世帯調査でもない。調査実施にあたり、各町村から名簿の提供を得ることができず、母集団の特定も困難であることから、母集団の特性をふまえた標本抽出が不可能であったため、推定のない全数調査とした。さらに縦断的調査の性格を有するが、経年の変化によって世帯がさらに分離したり再統合したりする場合も考えられ、第1回目の調査と第2回目の調査では対象が同一ではない。そのような留意を考慮に入れたとしても、一定規模の集団の経年的変化を確認するには有用であると考ええる。また、二つの原子力災害の被災地における調査は、他の地域を対象にしていないこと、とりわけ強制避難でない地域から避難した住民（区域外避難者もしくは自主避難者）を対象にしていない点も留意が必要である。

第1節 旧山古志村住民の応急仮設住宅実態調査

2004年10月23日に発生した新潟県中越地震は、中山間地域における地震被害として、阪神・淡路大震災とは異なった特徴を持っている。もともと中越地方は、全国有数の地滑り地帯とされる一方で、従来の丘陵地を宅地としてならし、市街地を形成してきた地域である。地震による大きな揺れは、山を崩し、家を倒壊させると同時に、地滑りや土砂崩れを発生させた。土砂崩れや地滑りなどにより、外部に通じる道路のすべてを寸断された旧山古志村（現長岡市山古志地区）は、村民681世帯、2,168人のすべてが避難する、いわゆる全村避難を余儀なくされた（表13・14参照）。

福島大学では、教員・学生の有志により、震災直後の避難所等において旧山古志村被災者への支援活動が続けてきた。こうした経験をもとに、関係した教員を中心として福島大学震災復興研究グループを立ち上げ、旧山古志村を中心とした新潟県中越地震の災害復興に関する研究を行った。本調査は、この災害復興研究の一環として取り組まれた⁸³。

（1）調査目的

旧山古志村の応急仮設住宅に住む被災者を対象にし、入居期限前の2006年8月に住宅再建に関わるアンケート調査を実施し、住宅を含む生活再建や災害復興に向けた課題を確認する。

（2）調査方法

調査は、2006年8月7日から31日までを調査期間とし、旧山古志村の仮設住宅3カ所の全戸に調査票を留め置き、後日返信封筒にて返送する調査方法で行った。

調査対象は、旧山古志村仮設住宅632戸（全戸）のうち、2006年7月末現在の入居世帯数、515世帯を分母⁸⁴とした。回収数は、178世帯であり、有効回収率は34.7%であった。

表13 旧山古志村の家屋損壊状況(地区別)

	総数（戸）	全壊率
種芋原	206	約5%
虫亀	160	約20%
竹沢	217	約45%
東竹沢	94	約85%
三ヶ	96	約95%
合計	773	約40%

（2005年11月末の目視による行政資料・木造のみ）

⁸³ 同調査研究は、文部科学省基盤研究費（B）「平成17年10月新潟中越地震による全村避難地域の復興に関する文理融合総合研究」（研究代表者：鈴木典夫）の一環として行われた。詳細は、拙稿（2007）「中山間地の災害復興と被災者生活再建の課題—旧山古志村被災住民に対する住宅再建調査を通して—」『福島大学地域創造』第19巻第1号を参照。

⁸⁴ なお、分母は2006年7月末現在の入居世帯数としたが、翌月（2006年8月末）の時点では、入居世帯472世帯であった。1ヶ月で43世帯が応急仮設住宅から退去したことになる。この時期、一部集落において帰村が始まったことなどによる変化とみられる。そのため、調査分母には若干の誤差が生じる可能性があるが、形式上7月末とした。

(注) 山古志支所資料より.

表 14 旧山古志村の住宅被害

	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊
棟 数	339	73	223	112
世 帯	285	56	234	106

※「非住宅被害(棟)」については、828棟

(注) 山古志支所資料より

(3) 調査結果の概要

①性別と年齢構成

回答者の性別をみると、男性133名(74.7%)、女性43名(24.2%)であった(無回答が2名)。
また回答者の年齢構成をみると、10代・20代はおらず、30代が3名(1.7%)、40代が15名(8.4%)、50代が39名(21.9%)、60代が45名(25.3%)、70代が48名(27.0%)、80代が20名(11.2%)、無回答が8名(4.5%)となっていた。特に、65歳以上の高齢者の割合が53.5%と半数以上を占めていた(表15参照)。

表 15 旧山古志村調査:回答者の年齢構成と性別

		性別		
		男	女	無回答
年 齢 構 成	30代前半	0	1	0
	30代後半	2	0	0
	40代前半	3	2	0
	40代後半	9	1	0
	50代前半	14	5	0
	50代後半	15	5	0
	60代前半	18	4	0
	60代後半	18	5	0
	70代前半	22	5	1
	70代後半	13	7	0
	80代前半	11	5	0
	80代後半	3	1	0
	無回答	5	2	1
合計		133	43	2

出所：丹波史紀(2007)「中山間地の災害復興と被災者生活再建の課題—旧山古志村被災住民に対する住宅再建調査を通して—」『福島大学地域創造』第19巻第1号より。

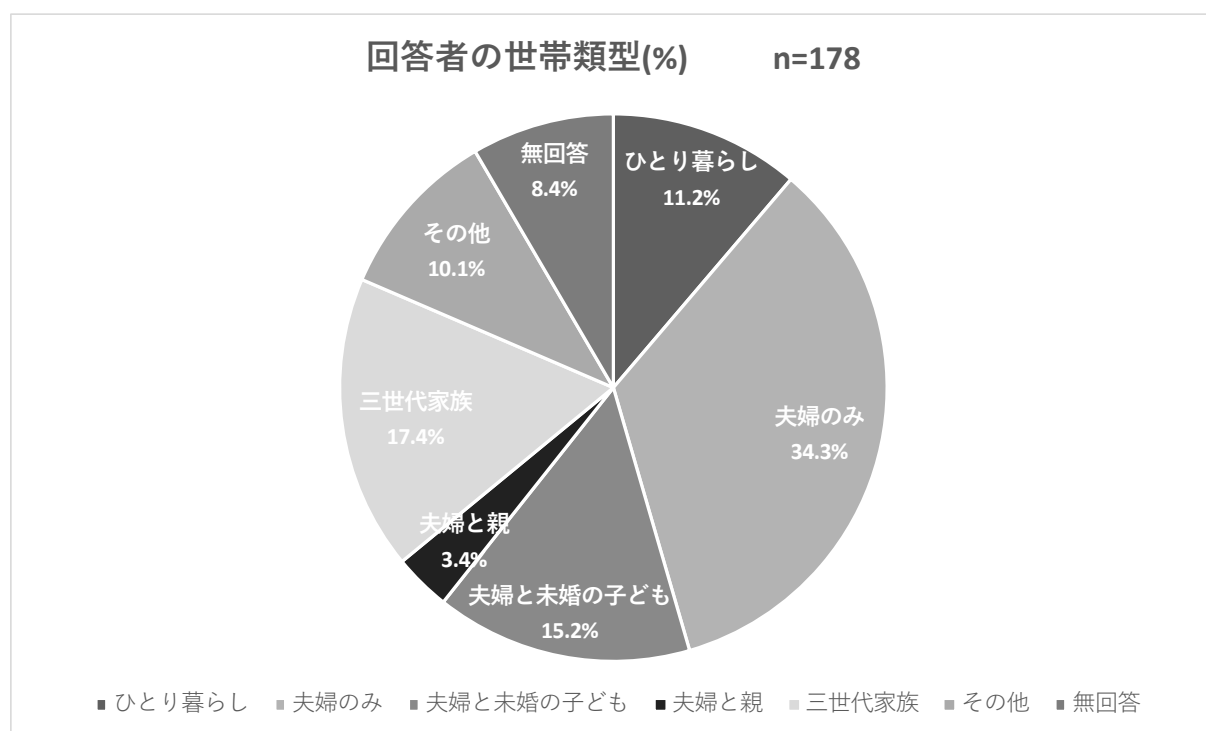
②世帯類型と世帯人員

世帯類型をみると、「夫婦のみ」が61世帯（34.3%）と最も多く、さらに「三世代家族」が31世帯（17.4%）、「夫婦と未婚の子ども」が27世帯（15.2%）、「一人暮らし」が20世帯（11.2%）、「その他」が18世帯（10.1%）と続く（図22参照）。

世帯人員でみると、2人が最も多く24.1%、続いて3人が21.6%となっていた。一方、世帯人員が5人以上の世帯は全体の3割程度を占めていた（図23参照）。

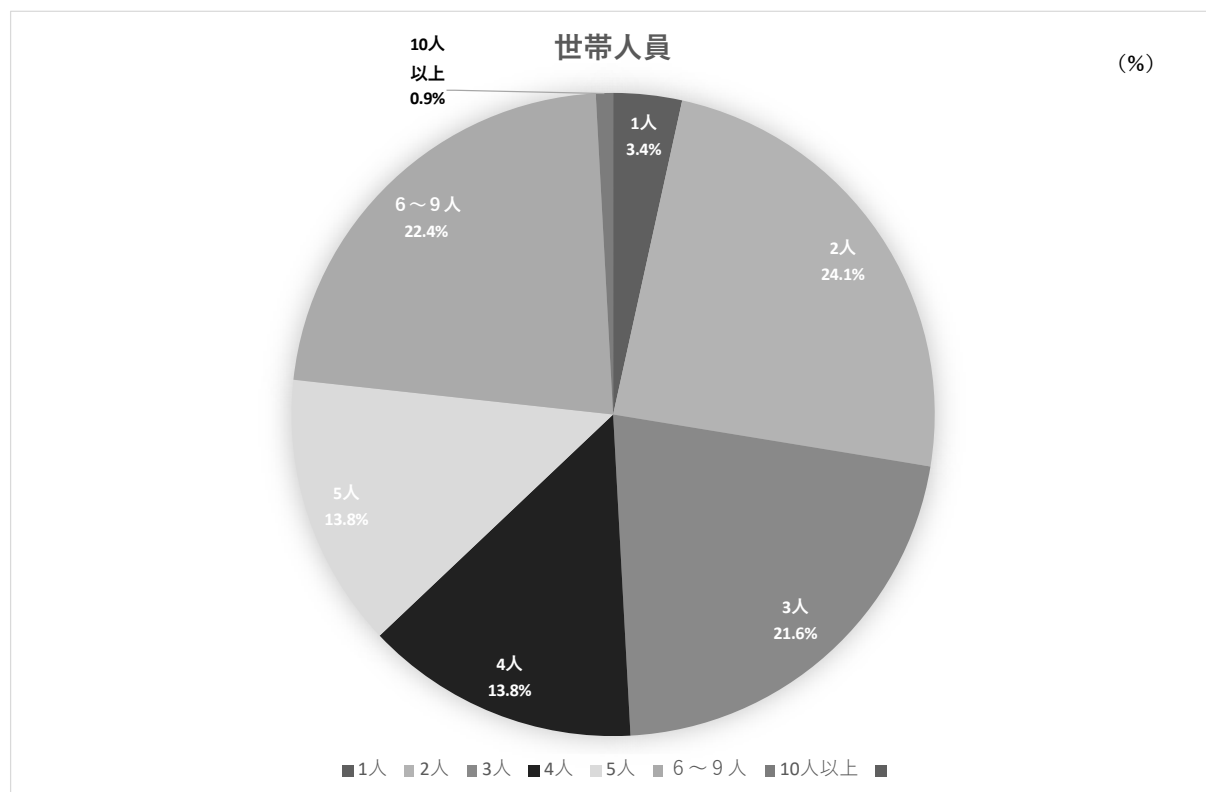
なお、回答者の年齢が65歳以上の高齢者91名中の56名（61.6%）が、「一人暮らし」（17.6%）もしくは「夫婦のみ」（44.0%）の世帯であった（表16参照）。一方、回答者の年齢が65歳未満の者で最も多かったのが、「三世代家族」23名（29.1%）であった。旧山古志村の世帯構成の特徴として、一人暮らしや夫婦のみの高齢者世帯と、比較的世帯人員の多い三世代家族が多くを占める状況であると考えられる。

図22 旧山古志村調査:回答者の世帯類型



出所：前掲書より筆者作成。

図 23 旧山古志村調査:回答者の世帯人員



出所：前掲書より筆者作成。

表 16 旧山古志村調査:年齢と世帯類型

	世帯類型							合計
	ひとり暮らし	夫婦のみ	夫婦と未婚の子ども	夫婦と親	三世大家族	その他	無回答	
65歳未満	5.1	19.0	12.7	6.3	29.1	16.5	11.4	100.0
65歳以上	17.6	44.0	17.6	0	8.8	5.5	6.6	100.0
無回答	0	75.0	12.5	12.5	0	0	0	100.0

出所：前掲書より筆者作成。

③集落ごとの回答者数と損壊程度

すべての集落から回答を得ることができた。集落ごとの回答者数をみると、一番多かったのが種芋原で63名（35.4%）、さらに虫亀30名（16.9%）、竹沢15名（8.4%）、檜木12名（6.7%）と続く。損壊程度とあわせてみると、梶金、木籠、池谷、檜木、大久保の回答者全員が、全壊世帯であった（表17参照）。こうした地区は表1で示すとおり、全壊率が約85～95%となっており、そのことを反映していると言える。調査回答者全体の住宅の損壊程度については、全壊44.1%、大規模半壊10.2%、半壊29.9%、一部損壊15.8%と、予想通り損壊規模の大きい世帯が多かった。

表 17 旧山古志村調査:集落と損壊程度

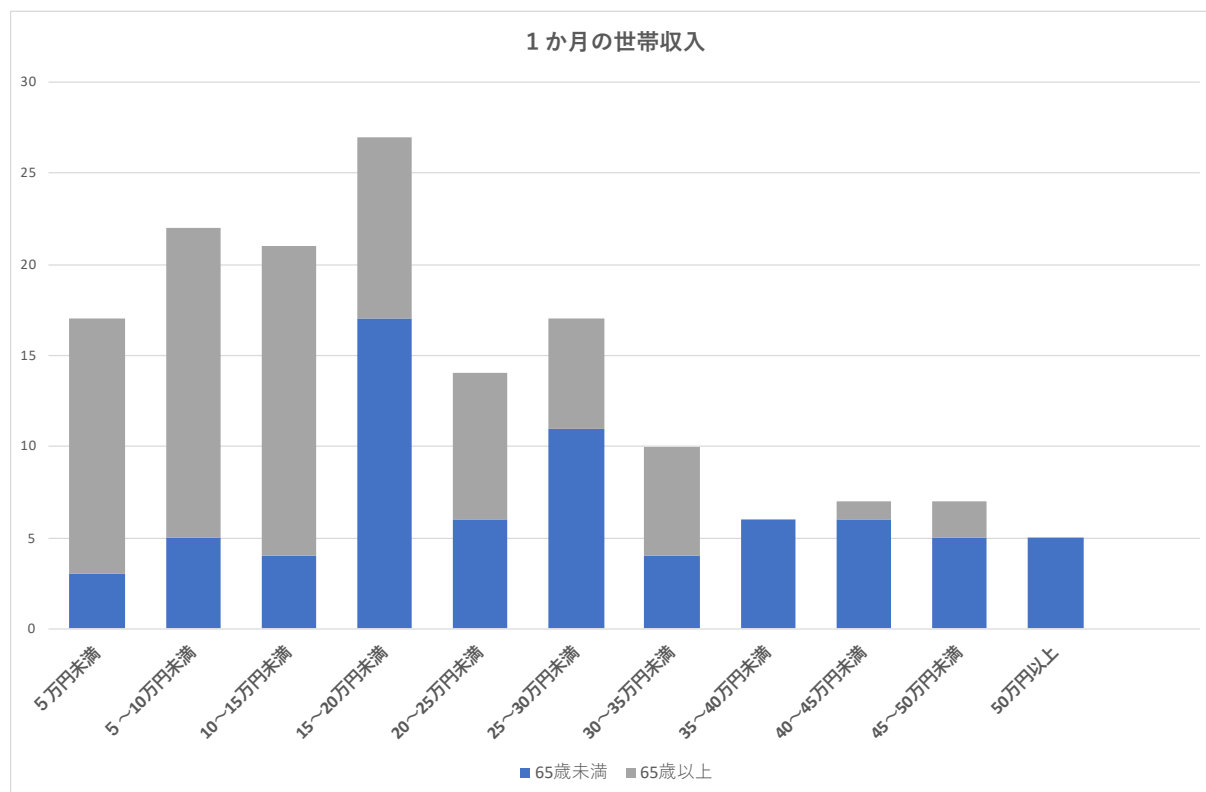
	損壊程度(%)				
	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	合計
種芋原	6.3	9.5	54.0	30.2	100.0
虫亀	40.0	26.7	23.3	10.0	100.0
竹沢	46.7	0.0	26.7	26.7	100.0
間内平	60.0	20.0	20.0	0.0	100.0
菖蒲	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0
山中	50.0	0.0	0.0	50.0	100.0
集 油夫	62.5	12.5	25.0	0.0	100.0
落 桂谷	63.6	9.1	18.2	9.1	100.0
梶金	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
木籠	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
小松倉	50.0	16.7	33.3	0.0	100.0
池谷	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
檜木	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
大久保	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
合計	44.1	10.2	29.9	15.8	100.0

出所：前掲書より筆者作成。

④ 1ヵ月の世帯収入と主な収入源

1ヵ月の世帯収入をみると、最も多い階層が「15～20万円未満」で29世帯（16.3%），続いて「5～10万円未満」の24世帯（13.5%），「10～15万円未満」の23世帯（12.9%）となっており，1ヵ月の世帯収入が20万円未満の世帯が全体の52.3%を占めていた（図24参照）。さらに回答者の年齢を65歳以上と65歳未満で分けると，65歳以上の者の世帯が65歳未満の者の世帯に比べても低所得階層に集中していることがわかる。回答者が65歳以上の者は，「世帯の主な収入源」（複数回答）をみると，年金（恩給を含む）とあげている世帯が99世帯（55.6%）あり，このうち64世帯が「一人暮らし」もしくは「夫婦のみ」の世帯であった。高齢者世帯の多くが年金生活を中心とし，しかも年金額が多くないために，高齢者世帯の低収入構造に影響していることがうかがえる。

図 24 旧山古志村調査:1カ月の世帯収入



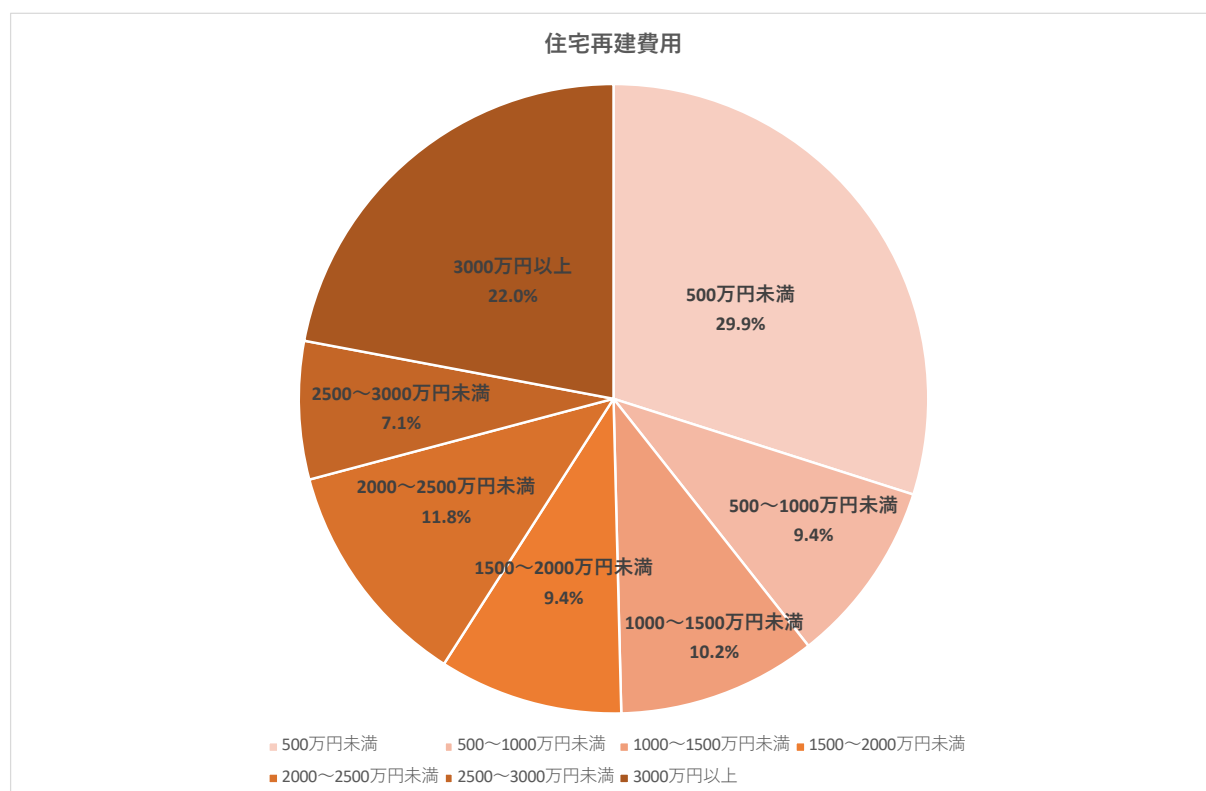
出所：前掲書より筆者作成。

⑤住宅再建における悩みと課題（再建費用）

住宅再建にかかる費用についての設問では、「500 万円未満」が最も多く 38 世帯（29.9%），次いで「3000 万円以上」が 28 世帯（22.0%）となっている。住宅再建費用が 1000 万円以上必要とこたえた世帯は全体の約 6 割となっていた（図 25 参照）。これを損壊程度とあわせてみると，全壊世帯のうち 26 世帯が「3000 万円以上」とこたえ，2000 万円以上でも，42 世帯となっていた。一方，「500 万円未満」とこたえた多くは，半壊・一部損壊に集中していた（表 18 参照）。

住宅再建をする上での悩みについて，「ある」と回答したのは 111 世帯（62.4%）であり，「ない」とこたえたのは 44 世帯（24.7%）であった。悩みの理由について最も多かったのは，「住宅再建の費用」であり，6 割以上を占めていた。

図 25 旧山古志村調査:住宅再建費用



出所：前掲書より筆者作成。

表 18 旧山古志村調査:住宅再建用と損壊程度

	損壊程度				合計
	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	
500万円未満	2	4	15	17	38
500～1000万円未満	3	1	7	1	12
1000～1500万円未満	5	2	6	0	13
1500～2000万円未満	4	4	4	0	12
2000～2500万円未満	11	3	1	0	15
2500～3000万円未満	5	1	3	0	9
3000万円以上	26	0	1	1	28
合計	56	15	37	19	127

出所：前掲書より筆者作成。

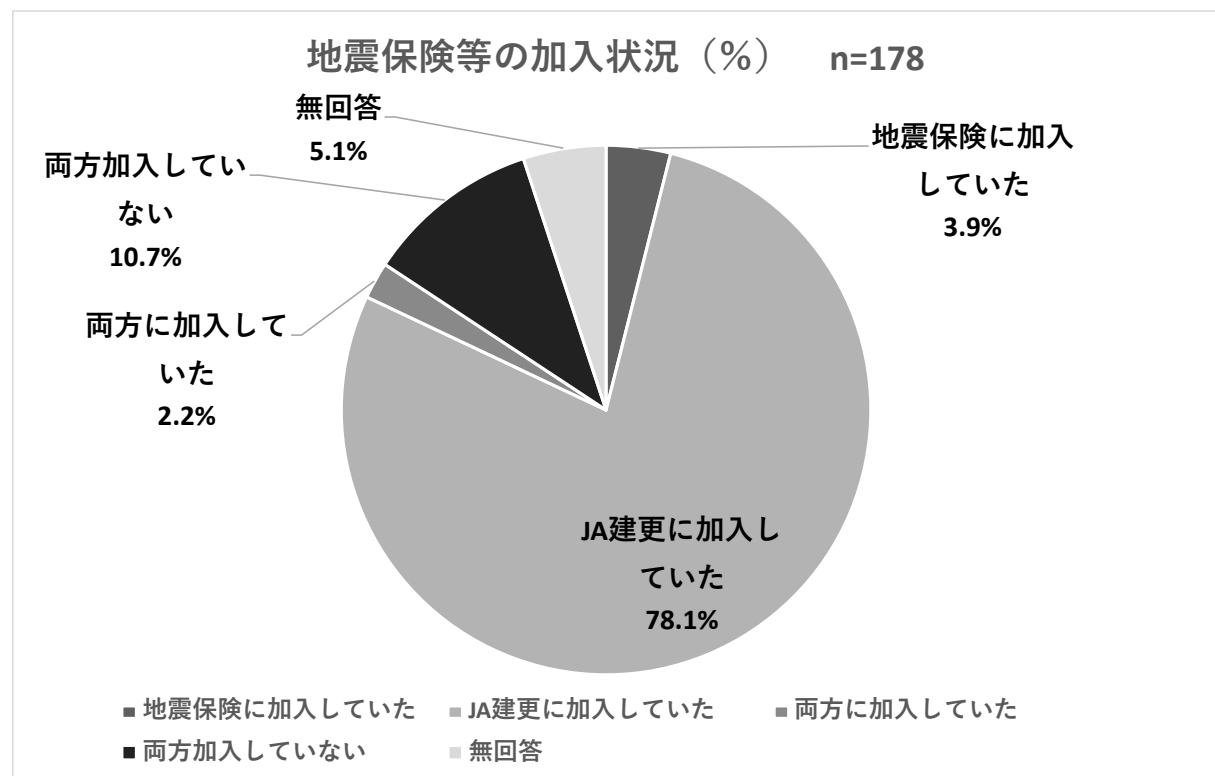
⑥地震保険・JA建物更生共済の加入状況

地震保険およびJA建物更生共済（以下、JA建更）の加入状況を見ると、「地震保険に加入していた」が7世帯（3.9%）、「JA建更に加入していた」が139世帯（78.1%）、「両方に加入していた」が4世帯（2.2%）と任意保険への加入率の高さがうかがえる。ちなみに「両方加入していなかった」が4世帯（2.2%）と任意保険への加入率の高さがうかがえる。

た」の19世帯(10.7%)，無回答が9世帯(5.1%)であった。特にJA建更の加入率は，合計で143世帯と全体の9割近くを占めていた(図26参照)。

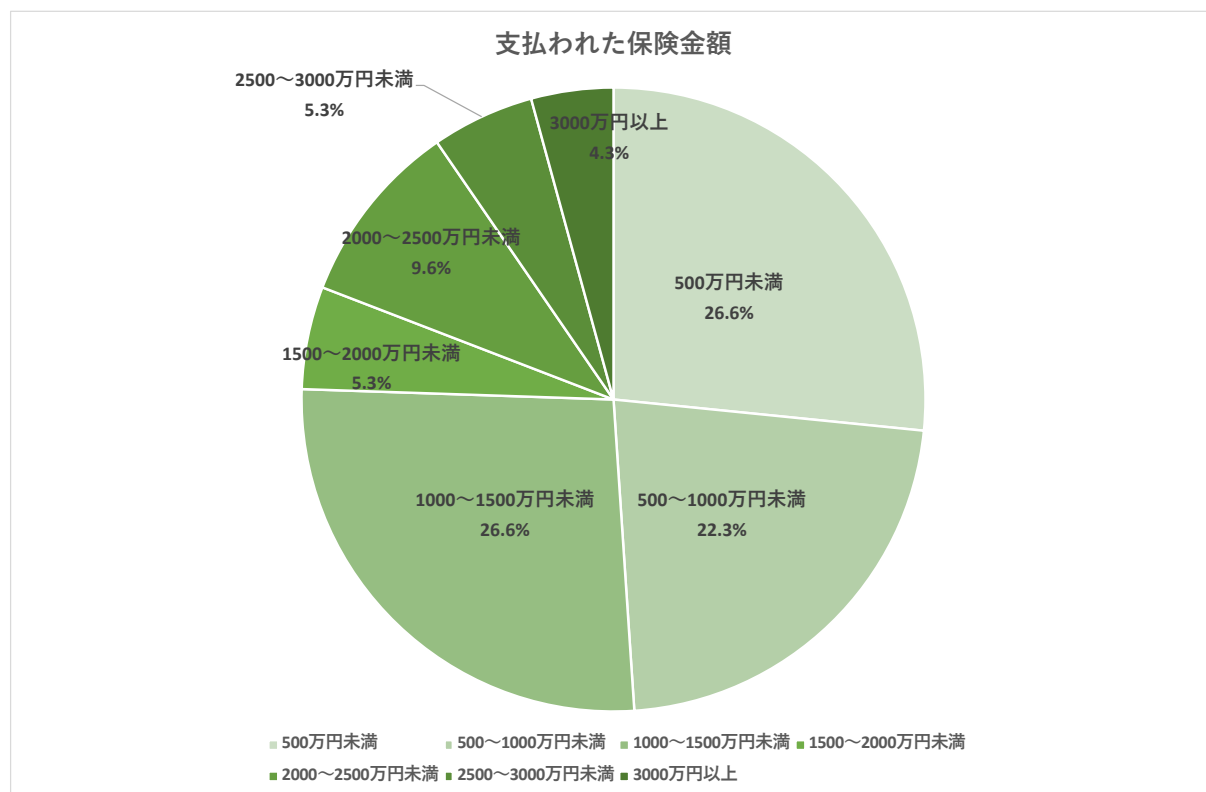
実際に支払われた保険金額をみると，「500万円未満」が26.6%，「500～1000万円未満」が22.3%，「1000～1500万円未満」が26.6%となっており，4分の3が1500万円未満であった(図27参照)。

図 26 旧山古志村調査:地震保険やJA 建更の加入有無



出所：前掲書より筆者作成。

図 27 旧山古志村調査:支払われた保険金額



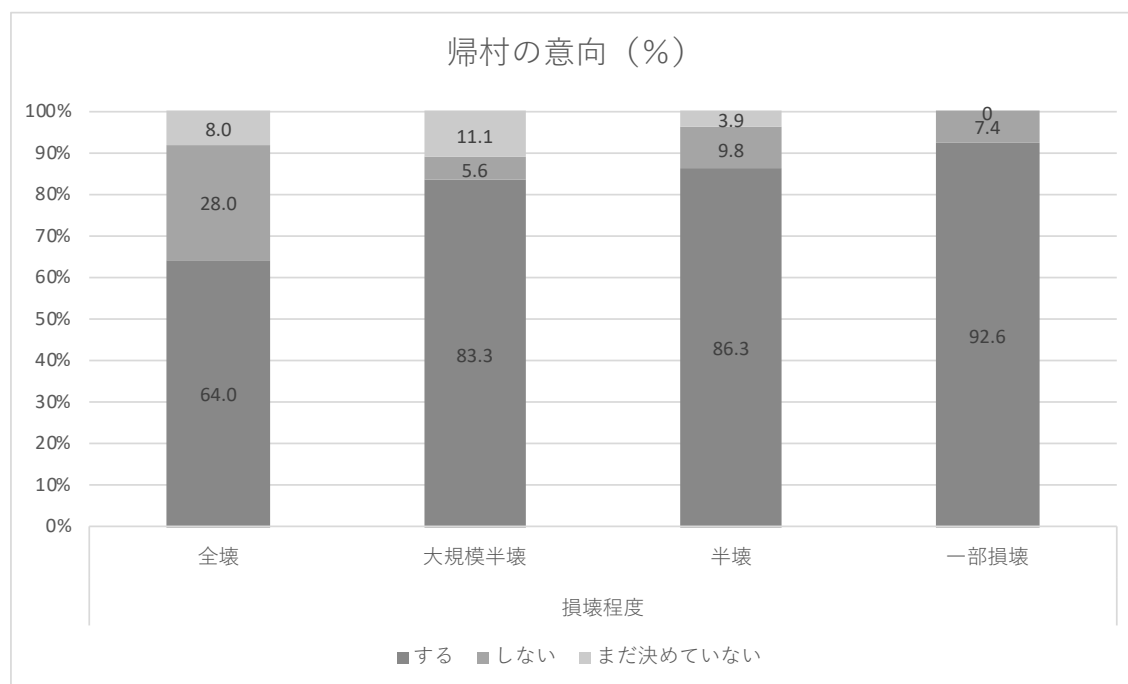
出所：前掲書より筆者作成。

⑦応急仮設住宅の退去のメドと帰村に対する思い

応急仮設住宅の退去のメドについての設問では、118 世帯 (66.3%) が「たっている」と回答し、54 世帯 (30.3%) が「たっていない」と回答した（無回答 6 世帯）。

また、表 10 が示すとおり、帰村するかどうかについての設問では、「する」と回答したのが 132 世帯 (77.2%)，「しない」が 29 世帯 (17.0%)，「まだ決めていない」が 10 世帯 (5.8%) であり、約 2 割の回答者が「しない」もしくは「まだ決めていない」という状況にあった（無回答 7 世帯）。これを、集落単位でみると、油夫、池谷、檜木では全壊世帯が「しない」と回答しているのが多いのに対し、種芋原では半壊・一部損壊の者の方が「しない」と回答した数が多かった（図 28 参照）。全壊率が比較的高い集落の転出だけではなく、比較的損壊規模の少なかった集落からの転出が一定数存在することが確認できた。

図 28 旧山古志村調査:損壊程度と帰村の意向

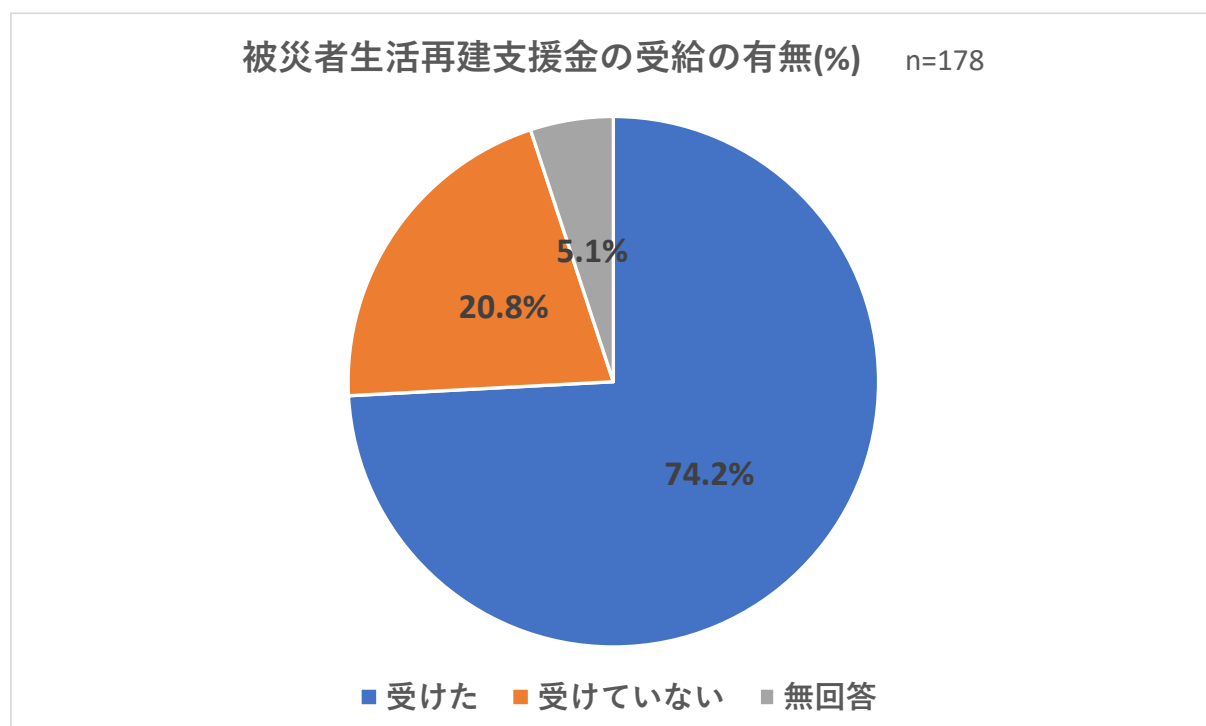


出所：前掲書より筆者作成。

⑧国の被災者生活再建支援法の支給と課題

調査では、国の被災者生活再建支援制度について、74.2%の人が「受けた」と回答している。その一方で、37世帯（20.8%）の人が「受けていない」と回答した（図29参照）。その理由は「所得が多いため要件に満たない」という回答が17世帯であり、約半数と最も多く、次いで「これから受けようと思っている」が5世帯、「必要がないため」が4世帯、「用途が限定されているため」が3世帯であった。また「知らなかった」とこたえた世帯も2世帯存在した。

図 29 旧山古志村調査:支援金受給の有無



出所：前掲書より筆者作成。

(4) 考察

①一人暮らしあるいは夫婦のみの高齢者世帯が多く、年金生活で低収入

調査の結果、旧山古志村の世帯構成の特徴として、一人暮らしや夫婦のみの高齢者世帯と、比較的世帯人員の多い三世代家族が多くを占める状況であると考えられる。1ヵ月の世帯収入をみると、1ヵ月の世帯収入が20万円未満の世帯が半数を占めていた。さらに65歳以上の高齢者世帯でみると、1ヵ月の世帯収入が20万円未満の世帯は58世帯で高齢者世帯全体の63.7%を占めていた。その多くは年金を中心とした生活であるために、世帯全体としては低所得の世帯が多く存在していた。

旧山古志村全体でみても、村全体の高齢化率が37.3%（2004年12月現在）であるが、集落ごとにみるとさらに高齢化率が高い地域もみられ、集落によっては半数以上が高齢者世帯というところもある。農村地域にとって自らコメや野菜を作り生活が営まれている一方で、主な現金収入が少ないという事情がある。仮設住宅での生活や住宅を再建していく上で現金収入が少ないことが大きな課題となっている。ちなみに調査では、「住宅再建上の悩み」として、約6割の人が「住宅再建の費用」とこたえた。

一方、こうした農村地域にとっては、コメや野菜を作ることは、日々の生活の糧を得るという、いわば自給農家を中心であり、農産物による販売収入はそれほど多くない。また販売農家の多くは零細農家である。国の農業政策は、集落営農や法人化による農業経営の安定化を打ち出しているが、旧山古志村のような自給農家中心の地域に即しているとは言い難い⁸⁵。他方で、村の住民にとってコメや野菜をつ

⁸⁵ 岡田知弘は、中越地方の農業の特徴として、「高齢者が中心に自給的農業やわずかながらの農産物販売を行いながら、世帯としては通勤兼業や養鯉業などの副業収入と年金収入によって家計が成り立っている」と指摘し、株式会社経営や法人経営では、「かえって農家の生活再建が遅れてしまうことにもなりかねない」と懸念を示している（岡田知弘 2005）。

くることは、日々の生活のための食料を確保するだけの存在ではない。ムラでコメや野菜を作り、山菜をとるとい生活が、山で暮らしていく生活のスタイルであり、生き甲斐にもなっていた⁸⁶。

②収入や要件のために被災者生活再建支援法が使えないという住民が多い

阪神・淡路大震災以降、住宅再建への国の制度化をもとめる住民運動や国民世論によって、被災者生活再建支援法が1998年に制定された。2004年には従来の生活再建支援だけでなく居住安定支援制度を創設するなどの法改正が行われた。しかし国の被災者生活再建支援法については、制度上の問題点が早くから指摘されてきた。旧山古志村への調査でもその問題点は浮き彫りになった。

住宅再建にかかる費用についての設問では、住宅再建費用が1000万円以上必要とこたえた世帯は全体の約6割となっていた。これを損壊程度とあわせてみると、全壊世帯のうち26世帯が「3000万円以上」とこたえ、2000万円以上でみても、42世帯となっており、全体の約4割を占めていた。一方、「500万円未満」とこたえた多くは、半壊・一部損壊に集中していた。なお、住宅再建費用が「3000万円以上」と比較的高い金額が一定数を占めていたのは、養鯉業など母屋以外の家屋を有している世帯があるためと予想される。

住宅再建をする上での悩みについて、「ある」と回答したのは111世帯(62.4%)であり、「ない」とこたえたのは44世帯(24.7%)であった。悩みの理由について最も多かったのは、「住宅再建の費用」であり、6割以上を占めていた。調査では、国の被災者生活再建支援制度について、74.2%の人が「受けた」と回答している。ただし、国の被災者生活再建支援制度を実際に利用した村の住民の多くが、制度の運用に対する不満を感じていた。

その第一は、収入要件である。調査では、国の被災者生活再建支援制度を受けていない理由の約半数は「所得が多いため要件に満たない」というものであった。自由記述でも、「子どもが同居していたために所得が多く、国からの支援が受けられなかった」(69歳女性・3人世帯)、「収入による制限が、家族全員の年齢なども合計されてしまうなど、大家族には実際使えない制度であり、不公平を感じる。無条件でつかえる制度が必要と思う」(52歳男性・7人の大家族)、「二世帯、三世帯同居で家計を一緒にしていると、全体所得が合計されて、支援金が受けられない」(50歳女性・7人の三世帯家族)などの回答があり、収入要件に対する不満は多い。中山間地域のように、世帯人員が多く大家族で生活するような世帯が多い場合に、世帯全体の収入の合計では、被災者生活再建支援法の適用基準外になるケースも少なくない。

第二は、使途と対象の制限である。当時国の被災者生活再建支援法では、支給される経費は、「生活関係経費」と「居住関係経費」に分けられていた。「生活関係経費」は、全壊世帯のみ認められ、①生活に必要な物品の購入費もしくは修理費、②災害による負傷・疾病にかかった医療費、③住宅の移転費又は移転のための交通費の3種類となっている。また「居住関係経費」では、①民間賃貸住宅の家賃・仮住まいのための経費(上限50万円)、②住宅の解体(除去)・撤去・整地費、③住宅の建設、購入又は補修のための借入金等の利息、④ローンの保証料、その他建替等にかかる諸経費の4種類である。制度発足当初は、全壊世帯に「生活関係経費」として最大100万円であった。これが2004年の法改正より、「居住関係経費」も新設され、全壊世帯が最大200万円、大規模半壊世帯が最大100万円となっ

⁸⁶ 長岡ニュータウンの山古志村仮設住宅では、仮設住宅の敷地内に野菜などを栽培するところが少ない。また、仮設住宅付近では村人たちが共同で運営する畑も作られた。

た⁸⁷。ただし住宅の改築や補修に関わる経費、いわゆる「住宅本体」への経費は認められなかった。そうした使途制限への不満は自由記述でもみられた。「用途が限られているため、全額を使用することができず、大変残念に思います」（70歳女性）、「国の支援金の対象物品などで住宅の補修費等に使用できないので制度を変えてほしい」（57歳男性）、「家を再建する為の土地を失い、家を失い……個人的な物への補助ができないということは解っても、生活は非常に苦しい。土地購入の補助や家の建築に関する補助がほしい」（45歳男性）など、国制度の制限が厳しいために、非常に使いづらいという意見が多かった。

また、損壊規模が全壊・大規模半壊に限定されているため、半壊や一部損壊の世帯にはそもそも制度対象外とされてしまうことへの不満もみられた。

新潟県では、国制度を補う県独自の制度を2004年11月に創設した。県独自制度では、住宅本体への改築・補修費用にも充てることができ、世帯収入の要件も撤廃した。また、全壊・大規模半壊以外に、半壊世帯にも制度の対象とした。支援金の額は最大100万円である。

③高いJA建更の加入率が一定の効果をしめす

住宅再建の費用が比較的高額になる者が一定数占める状況にあったが、旧山古志村の被災者にとって、住宅再建に一定の役割を果たしたのがJA建物更生共済（以下、JA建更）などの任意保険であった。JA建更とは、JA共済の一部で火災の他に、台風・大雪・豪雨・地震などの自然災害も保障する制度である。全焼・全壊の場合には満期共済金額の10倍（地震等で全壊の場合は5倍保障）が支払われる共済制度である。掛け捨てではなく満期時（5年～30年の4段階で設定）には満期共済金等を受け取ることができる。建物だけでなく、火災や自然災害による傷害（死亡・後遺障害・治療等）にも対応している。2007年1月1日からは「地震保険料控除」が創設され、JA建更も所得税・住民税の控除対象となった。ちなみに新潟県中越地震では、新潟・福島・群馬などを対象に86,353件／約766億円が支払われた（JA共済連資料より）。

地震保険・JA建更の加入状況を見ると、同調査における保険加入率が約9割と非常に高い。JA共済連の調べでも、旧山古志村全体のJA建更の加入世帯は、世帯数681世帯に対し630世帯であり92.5%の加入率（2004年10月現在）である。これは、中越地方の加入率が36.3%、全国平均で29.3%（件数普及率）という加入率と比べても格段に高い（JA共済連調べ）。

こうした高い加入状況が、災害時の住宅などを中心とする生活再建費用に少くない効果をもたらしていることは事実であろう。しかし、住宅再建にかかる費用が1000万円以上とこたえた世帯は約6割であるのに対し、地震保険・JA建更による実際の給付額は、1000万円以上受けることができた世帯は全体の4割にとどまっており、任意保険だけではまかないきれいな様子もうかがえた。

④時間と共に増える帰村への迷い

被災直後の村が行った住民意識調査では9割以上の住民が「村に帰って生活したい」と回答していた。国の官僚や他の被災者からは、帰村に向けた財源があれば、「平場」で生活した方がいいなどという声も聞かれたが、旧山古志村の住民は、住み慣れた地域での生活、棚田や闘牛・錦鯉などの自然や文

⁸⁷ その後2007年の被災者生活再建支援法改正では、定額渡切方式の導入、年収・年齢要件の撤廃が行われた。

化の財産、中山間地域が国土保全や景観などに果たす役割などを訴え、村での生活を再開させたいと願ってきた。

しかし長期にわたる避難生活、見通しの立たない復旧工事、仕事や学校など実際の生活環境など、住宅や生活を再建させていく過程の中で生まれる課題の前に、少なくない住民が帰村への迷いを感じ始めていた。村を走る路線バスの廃止が取りざたされるようになると、他の交通手段を持たない高齢者や村外の学校に通う子どもたちなどの移動にも支障が生じることになり、生活基盤そのものが失われてしまうことへの不安も募った。

本調査においてもそうした迷いや不安が多く聞かれた。応急仮設住宅の退去のメドについての設問では、118世帯(66.3%)が「たっている」と回答し、54世帯(30.3%)が「たっていない」と回答した(無回答6世帯)。また、帰村するかどうかについての設問では、「する」と回答したのが132世帯(77.2%)、「しない」が29世帯(17.0%)、「まだ決めていない」が10世帯(5.8%)であり、約2割の回答者が「しない」もしくは「まだ決めていない」という状況にあった(無回答7世帯)。これを、集落単位でみると、被害状況が激しい油夫、池谷、檜木では全壊世帯が「しない」と回答しているのが多いのに対し、比較的損壊が少ないとされる種芋原では半壊・一部損壊の者の方が「しない」と回答した数が多かった。全壊率が比較的高い集落の転出だけではなく、比較的損壊規模の少なかった集落からの転出が一定数存在していた。

自由記述ではさらに多くの意見が寄せられた。「とにかく安全な道路を一日も早く復興してほしい事です。一日一ヶ月遅れると山古志に帰る人が少なくなってきたのがさみしい。若い人達が帰郷しないのは先が不安になります」(60代男性)、「個人へ対する援助が全くないと感じる。まず、個人が被災前の生活レベルにできないと集落は再生できない。現実集落を出る人びとの大方の理由は、金の問題だと思われる」(50代男性)、「仮設での生活は2年が限界だと感じています。未だに土地が決められない地区があり、この先もう1年不安な日々を過ごさねばならない地区住民がいることに心が痛みます。長くなることにより、山古志へ帰ることをあきらめてしまう人も出てくるはず。国や市など行政の甘さに怒りを覚えます」(50代男性)、「旧山古志は老人世帯が多く、全壊などされた家庭は行き場がなく困っているのが実態。まさか地震が起こる事は考えられなかった。そこに現実直面して、いろいろと物資等送られては来ましたが、いざ将来のことを考えると、『家』がないと不安でしょうがない。無償とは言えないが、国からの支援がもっともっと欲しかった」(40代男性)などの意見がみられた。その特徴としては、①長期にわたる避難生活により気力が萎えていく、②被害の大きかった地区では住宅を再建する場所すらも決まらずに計画が立てられない、③高齢世帯が多いために、実際の住宅を再建させていく上での費用の問題、④若年世帯などの流出により村そのものの機能が維持できるかどうかの不安、などが主なものであった。

⑤災害における人口変動とコミュニティの維持と課題

中山間地域の災害復興において中越地震で特に重視されたのは、「コミュニティの維持・再生」という視点であった。とりわけ旧山古志村では、当初から長期にわたる避難生活を余儀なくされることが予想されたために、被災直後、集落に関係なく避難していた避難所を、その後集落単位に避難所を再編し

た。また、集落ごとの自治組織による避難所運営⁸⁸、応急仮設住宅での地区単位での入居、理髪店や診療所の開設など、コミュニティの維持に向けた努力がはらわれた。

さらに、避難住民への個別的な対応も行われた。高齢者が多い一方、避難所には少数とはいえ子ども達も生活していた。避難所ごとに対応は違ったが、避難所内における子ども達の居場所づくりの確保、避難所のある高校の空き教室を利用した中学生への学習支援など、ボランティアの協力も得ながら子ども達への支援も行われた⁸⁹。また、乳児をかかえる母親へは授乳室の確保などもされた。

こうしたコミュニティの維持に努力が払われているものの、全国の中山間地域が共通に抱える若年人口の流出による過疎・高齢化の進行は震災によりますます加速している。震災後、村からの転出が目立つのは、子育て世代を中心とした若年層の流出である。こうした世代の多くは、仕事や学校が長岡市や小千谷市などの「平場」にあるために、震災以降、交通事情もあり、この際生活の中心を村以外の「平場」に求める傾向が一層強くなっている。また、高齢であるために村での住宅再建をあきらめ、転出するケースもある。ちなみに、2007年2月15日現在の村全体の帰村者数は331世帯（899人）であり、震災前の681世帯の約半数にとどまっている（表19参照）。現在でも、避難指示継続地域であるために村に戻ることができない梶金・木籠・池谷・檜木・大久保の集落や、避難指示が解除されたとしても住宅再建のメドがたたないなどの理由で仮設住宅に入居している世帯が、2007年2月28日現在で185世帯（555人）となっている。この間の避難生活で村から転出した者は、107世帯（480人）となっている（2007年2月15日現在）。

若年世代の流出と一層の高齢化により、これまで村、とりわけ集落単位で行ってきた住民共同の営み（消防団、祭り、雪かきなど）が困難になりつつある。特に豪雪地帯にとって雪かきは死活問題である。高齢者世帯だけでは困難なために、村に帰りたいと強く願っている高齢者にとっても今後の村での生活に課題が残る。図30は、虫亀地区の集落組織の図であるが、旧山古志村被災住民は避難所においても集落単位での避難をし、この集落の自治組織が一人ひとりの被災者への支援を組織化していた。今後の人口減少と集落での担い手不足が進行すれば、こうした集落組織の維持そのものにも支障が出てくる。

⁸⁸ 旧山古志村では、避難所を集落ごとに再編成し、集落ごとにあった自治組織による運営が行われた。こうした自治組織は、避難所の運営、自治体からの情報提供、住民から自治体への要望伝達などの機能を果たした。

⁸⁹ 福島大学震災学生ボランティアは、村のPTAと協力し、長岡大手高校にて村の子どもたちへの学習支援活動にも取り組んだ。

表 19 旧山古志村の人口変動(集落別)

地区 集落		04年10月現在			04年12月末現在	07年2月1日現在の住民登録数		07年2月15日現在の帰村数		合計
		人口	世帯数	計	高齢化率 (%)	人口	世帯数	人口	世帯数	
種芋原	下村	152	43	人口	41	464	163	309	120	人口 -144 世帯数 -28
	大谷地	127	39	608						
	上村	175	53	世帯数						
	中野	154	56	191						
虫亀	虫亀	441	145	人口	32.1	367	122	296	105	人口 -74 世帯数 -23
				441 世帯数 145						
竹沢	竹沢	274	77	人口	27.6	237	71	155	55	人口 -122 世帯数 -20
	間内平	87	26	636	32.1	77	25	39	17	
	菖蒲	21	8		42.1	16	6	10	3	
	山中	65	12	世帯数	27.6	49	11	34	8	
	油夫	69	20	182	38.2	48	16	0	0	
	桂谷	120	39		42	87	33	32	14	
東竹沢	梶金	89	29	人口	38.4	79	27	0	0	人口 -43 世帯数 -11
	木籠	67	25	223	50.8	50	21	0	0	
	小松倉	67	25	世帯数 79	44.1	51	20	24	9	
三ヶ	池谷	98	35	人口	42.3	69	28	0	0	人口 -97 世帯数 -25
	楢木	110	29	260	36.1	69	19	0	0	
	大久保	52	20	世帯数 84	58.8	25	12	0	0	
計		2,168	681		37.3	1,688	574	899	331	

…避難指示継続地域

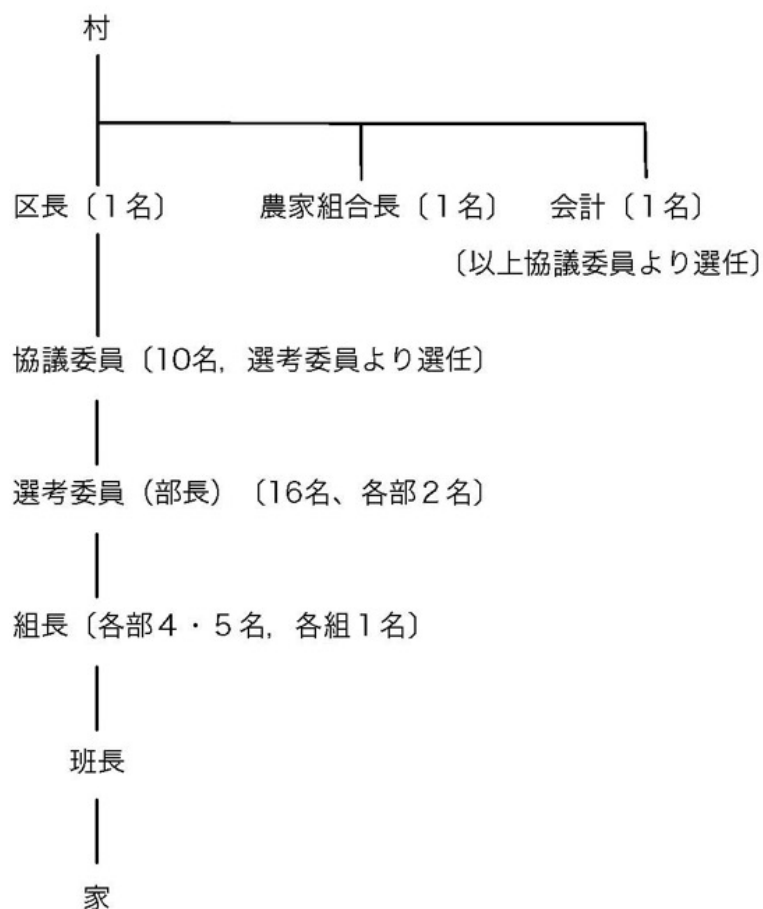
人口減 -480
世帯数減 -107

(出所: 山古志支所資料をもとに作成)

出所: 前掲書より筆者作成.

図 30 旧山古志村虫亀地区の集落組織

虫亀の役職構成



「ムラには、幾つかの役職が置かれ、ムラの自治はもとより、村（行政）の代行・連絡を行っている。これら各ムラの組織により村の行政が各家に伝達され、且つ、各家から行政への要求を伝える重要なパイプ役となっているのである。

たとえば、虫亀では、（中略）ムラを八部に区分し、各部から選考委員二名ずつを選び、その中で十名の協議委員を選ぶ。さらにこの中から区長・農家組合長・会計が各一名ずつ選出される。委員以上の任期は二年で、ムラでは、予算総会・決算総会・臨時総会が行われるが、これら総会以前に各部では部長宅で組長による部内会議が行われている。」

（出所）山古志村史編集委員会編『山古志村史 通史』山古志村役場、1985年、841頁より

（4） 自然災害、とりわけ中山間地域における生活再建上の課題

震災直後、村の行った調査では、旧山古志村被災者の9割以上が村に戻りたいとこたえていた。しかし、時間の経過とともに村からの転出者も増え、当初帰村を希望していた者の少くない人たちが帰村

をあきらめ転出している。一方応急仮設住宅は、入居期限が原則2年と定められており、被災者にとっては、仮設住宅入居期限後の住宅再建が大きな課題となっていた。同調査は、旧山古志村被災者を対象にし、災害時の生活再建に関わる課題を析出することにより、中山間地域における災害復興のあり方を考えることをねらいとした。

本調査の上記結果から読み取れるのは、自然災害において、「住まい」だけでなく様々な生活再建上の課題があることであった。具体的には、a. 住まい、b. 経済生活、c. 仕事、d. 家庭生活、e. コミュニティ、などであった⁹⁰。

a. 住まい

日本政府は「住宅は私有財産であり、その再建は自己責任」という考えに基づき、個人の住宅再建費用（住宅本体）には原則的に公的支援を行ってこなかった。しかし、災害による住宅再建は個人の私的な努力だけでは解決し得ない。これは都市部も中山間地域も同じである。旧山古志村のように、高齢者世帯が多い地域では、そもそも住宅再建のために、金融機関等に借入を申し込んでも拒否される場合も多い。また、例え借りることができたとして、震災によって被害を受けた住宅のローンが残っていれば、いわゆる「二重ローン」をすることにもなる。

同調査では、住まいの再建において、6割以上のものが悩みをかかえており、住宅再建支援法がそれを解消するものにはなりえていなかった。一方、住宅再建に一定の役割を果たしていたのがJA建更などの任意保険であった。公助である被災者生活再建支援制度の課題を、共助である任意保険がカバーしている構造が明らかになった。ただし、旧山古志村のJA建更の加入率は、他地域に比べ格段に高いことから、他地域において同様の効果をもたらせるかどうかは定かではない⁹¹。

b. 経済生活

調査結果を示したのは、自然災害によって被害を受けた際、経済生活において課題を抱えていることであった。1ヵ月の世帯収入が20万円未満の世帯が約半数を占め、65歳以上の高齢者世帯でみると、6割以上となっていた。その多くは年金を中心とした生活であるために、世帯全体としては低所得の世帯が多く存在していた。こうした低所得の構造が、自然災害時に住まいや暮らしの再建に障壁となって現れることになる。

c. 仕事

同地域は、農業や養鯉業などで生計を成り立たせてきた。住宅再建にかかる費用についての設問において、住宅再建費用について3000万円以上と比較的高い費用を一定数しめていたのは、こうした養鯉業などを営んで職住一致で生活し、同一の住まいもしくは敷地内において、養鯉業を営む建物を有していたために、その再建費用が費用を多くする要因になっていた。

⁹⁰ 自然災害時における被災者の生活再建という場合、これ以外にも健康や福祉，教育・子育て，さらには文化などもあるが，本調査においては調査対象としていなかったため，そうした他の生活再建指標については別の調査で示す。

⁹¹ ちなみに，損害保険料算出機構によれば，地震保険の世帯加入率は，32.2%（2018年度）であり，世帯全体の3割程度の加入率である（損害保険料算出機構統計集2018年度p.218より）。

d. 家庭生活

調査の結果から、旧山古志村において高齢者層が多くを占め、その中心は一人暮らしや夫婦のみの高齢者のみで構成される家族構成であった。一方、65歳未満の回答者で最も多かったのが、「三世代家族」であり、旧山古志村の世帯構成として、一人暮らしや夫婦のみの高齢者世帯と、比較的世帯人員の多い三世代家族が多くを占める状況であった。若年層の多くが帰村へのためらいを持つとともに、生業の中心が村内になく、村外に働きに出る状況は、家族の構成を今後変化させる可能性があり、自然災害を契機として家族規模の縮小や少子高齢化が一層進む要因になりかねない状況にある。

e. コミュニティ

同調査の特徴は、中山間地域において自然災害が起こった場合、コミュニティを維持することに課題が現れることであった。調査では、住宅の損壊規模が大きな世帯が村から転出する傾向にある同時に、損壊規模が相対的に軽度な世帯の転出傾向も確認できた。これは、住宅の再建だけでなく、道路・農地・学校・医療福祉サービスなど、生活の基盤そのものの再建が課題となり、こうした地域にある生活基盤が一体となって再建されなければ、住み慣れた地域に住み続けることが困難であることを示していた。震災後、手仕事を通じて村内のコミュニティや社会関係を維持しようとする取り組みが行われ、旧山古志村ではコミュニティの維持に一層の努力を重ねてきた。ただし長岡市への合併による集落機能の維持は、中山間地域がかかえる共通した課題であり、東日本大震災における津波被災地において、災害を契機として住民の都市部への転出が進み、コミュニティ維持に課題が生じていることから、自然災害においてコミュニティをどう維持していくかは今後の課題である。

日本の7割をしめるといわれる中山間地域の多くは、過疎・高齢化や人口の流出という課題を抱えており、災害はそうした状況をさらに深刻にする。一方で近年の日本の国土開発は、いっそう都市集中となっている。たとえ個人によって住宅を再建することができても、若年世代の流出などによる人口減少が加速すれば、集落そのものの存立にも関わる。大野晃は、「65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめとする田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態におかれている集落」を「限界集落」と読んだが、旧山古志村では集落によってはすでに「限界集落化」しているところもあり、今後人口流出が進めば、さらにその傾向は強まる。国土交通省が行った調査では、2006年4月時点で、集落における65歳以上の高齢者の割合が50%の集落（いわゆる限界集落）は、全国の12.6%にあたる7,873集落存在するとされている（国土交通省 2007）。また農林水産省が行った委託調査によると、「今後無住化が危惧される」＝「無住化危惧集落」が、全国で1,403集落あるとされている（農村開発企画委員会 2006）。旧山古志村のみならず、新潟県中越地方では、震災以降、人口流出による集落の存亡に悩むところが数多くあらわれた⁹²。他方で、こうした集落の存立に課題を抱える旧山古志村や周辺の地域では、集落の存続に向けた様々な取り組みが始まっていることも指摘しておきたい⁹³。

92 例えば、小千谷市塩谷地区では、震災によってもともと住んでいた49世帯中、実際に集落に戻ってきたのは19世帯と半分以下となり、集落の存立そのものを脅かしている。同じように旧山古志村に近い、長岡市太田地区なども震災による流出者による課題が現れている。

93 旧山古志村では村民共同のNPO法人や社会的企業体など、新しい共同に基づくコミュニティ再生が始まっている。

こうして考えると、災害復興、とりわけ中山間地域においては、「コミュニティ単位での再建」という視点がますます重要になってくる。2000年10月の鳥取県西部地震では、県がいち早く住宅再建のために、新築最高300万円、改修最高150万円を県・市町村が補助する「鳥取県被災者生活再建支援条例」を創設した。この制度は、住宅本体に支援をするものとして注目されたが、さらに重要なのは、「住み慣れた地域に住み続けることができるようにする」という「地域の維持・再生」をねらいとしたことである⁹⁴。震災後、集落の人口は微増したとされ、この制度が集落の維持・再生に一定の効果をもたらしたと言われている（浅井秀子・熊谷昌彦2006）。また、福岡県西方沖地震においては、同じように全島民が避難した玄界島において、「小規模住宅地区改良事業」を活用した災害復興を行っている。住宅地区改良事業より要件が緩やかで、土地を行政が買い上げ、改良住宅を建設し、もとの住人に入居させることができ、集団移転事業のように住み慣れた場所を離れることがないという利点があるとされている。玄界島では、島の集落再生において、島民によって選出された「玄界島復興検討対策委員会」を設置し、島民の意向をふまえながら小規模住宅地区改良事業を実施している。あわせて漁港施設、小・中学校等の公共施設の災害復旧事業を行い、「基盤の再生と共に、地域産業・コミュニティ再生を連動させるため、島民との共働により玄界島復興プラン（目標像）を策定」し、地域再生に取り組んでいる。小規模住宅地区改良事業は、防災集団移転促進事業に比べ地元自治体の負担割合が高いため、自治体の姿勢により対応が異なるが、旧山古志村の一部集落では、この小規模住宅地区改良事業を活用した災害復興を行おうとしている。

国の被災者生活再建支援法は、阪神・淡路大震災を契機とする住宅再建への個人補償の住民・関係自治体の要求を受け、1998年に制定された。2004年には居住関係経費が加えられたが、住宅の撤去費用や住宅再建にともなう借入金の利子などに限定され、住宅本体への支援は認められなかった。また、収入や年齢などの要件の厳しく、たとえ全壊や大規模半壊であったとしても、適用外になるケースも少なくない。

こうした国の支援制度に限界があるために、災害の起こった自治体では、独自の制度を設けて対応せざるを得ない状況にある。関西学院大学災害復興制度研究所が行った「被災自治体における上乗せ・横出し・独自支援策についての報告」では、被災者生活再建支援法以降の自治体独自の生活再建・住宅再建支援策の全国調査を行い、その結果をもとに6つにグループ化している（関西学院大学災害復興制度研究所編2007）。こうした過去に災害が起きた多くの自治体が「上乗せ・横出し・独自支援策」をつくることになったのは、国の被災者住宅再建支援法の欠陥を物語っているとも言えよう。旧山古志村をはじめとした新潟県中越地震では、住宅の損壊だけでなく、地盤そのものが崩壊するという特徴を持っており、単に再建は個人の努力によって解決する状況にない。中山間地域が持つ公共的な役割を再評価し、中山間地域であったとしても住み慣れた地域で暮らし続けられるための世論形成が必要であろう。その際、阪神・淡路大震災、鳥取県西部地震、玄界島、旧山古志村をはじめとする新潟県中越地震の経験を通じて明らかになってきた「コミュニティ維持・再生」という視点に基づく災害復興が今後ますます重要になってくる。被災者の住宅再建は、単に個人の生活基盤の再建だけを意味するものではなく、地域コミュニティにおける「公共財」としての役割を再評価し、「住まいは人権であり、基本的人権の一つである社会保障の土台である」と位置づけなおすことが必要である。

⁹⁴ 鳥取県被災者住宅再建支援条例では、「地域の活力を失うことなく力強い復興をすることを促進し、もって地域の維持と再生を図る」（第一条）ことを目的としている。

第2節 第1回双葉郡住民実態調査

本節では、東日本大震災と原子力災害が被災者にもたらした被害の実態を、福島大学災害復興研究所が2011年9月に行った「平成23年度双葉8町村災害復興実態調査」（以下、「第1回双葉郡調査」）の調査結果を中心に述べる⁹⁵。結果、発送数2万8184世帯に対し、1万3576世帯からの回答（回収率48.2%）を得た。

(1)調査の目的と方法

同調査は、原発周辺の双葉郡8町村（浪江町・双葉町・大熊町・富岡町・楡葉町・広野町・葛尾村・川内村）の協力のもとに、東日本大震災およびその後の原子力災害による双葉郡の被害実態と住民の避難に関する状況を把握するために、2011年3月11日時点で双葉地方8町村に居住していた全住民を対象に郵送法による自記式のアンケート調査を実施した。同調査は、2011年9月という震災から半年が経過し原発事故によって避難を余儀なくされている被災者の、被災規模、避難の実態、住まいや生計、生活の状況や今後の見通しなどについて、基礎資料を得ることを目的に行われた⁹⁶。

対象は、東日本大震災当時、福島県双葉地方8町村に居住していた全世帯である。世帯単位に送付した本票とは別に、世帯内の13～39歳の者（個人）を対象にした「若者票」も同封し若年層の意見も聞いた。

調査票配布は、2011年8月25日から9月14日に行い、自治体が月2回送る広報誌に同封して郵送配布した。なお、調査票の配布世帯数と各町村別の配布数は下記のとおりである。

1) 調査票配布世帯数 28,184 票

2) 町村別の配布数

浪江町	7,093	双葉町	2,700	大熊町	4,700	富岡町	5,909
楡葉町	3,150	広野町	2,700	葛尾村	532	川内村	1,400

(2)結果の概要

①回収数

調査票の回収数と各町村別の回収数は、下記のとおりである。なお、回収率は48.2%であった。

1) 調査票回収数

全回収数 13,630 票

2) 町村別の回収数

浪江町	4,352	双葉町	1,552	大熊町	1,824	富岡町	2,601
楡葉町	1,463	広野町	929	葛尾村	282	川内村	573

※自治体不明 54 票

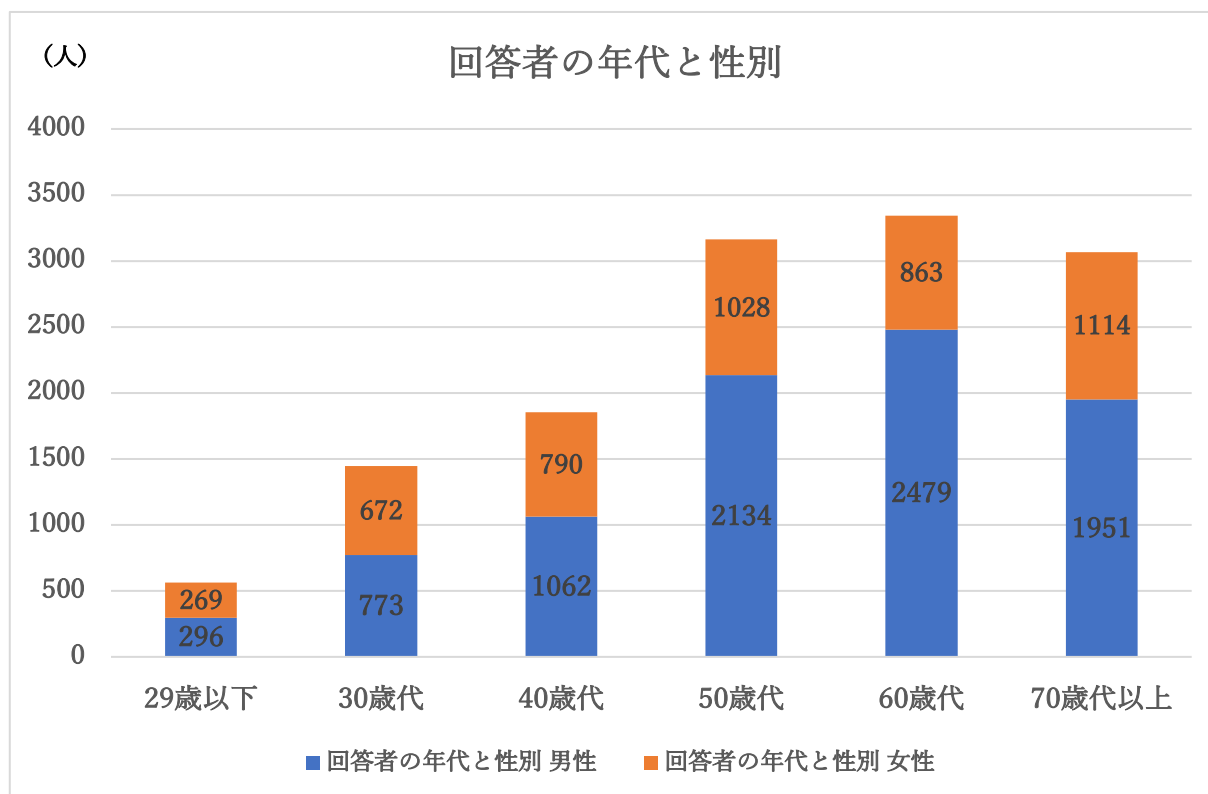
⁹⁵ 調査の詳細は、丹波史紀「福島第一原子力発電所事故と避難者の実態-双葉8町村調査を通して-」『環境と公害』第41巻第4号、2012年、pp. 39-45を参照。

⁹⁶ なお本調査は、三井物産環境基金「2011年度東日本大震災復興助成（研究助成）」（実施主体：福島大学災害復興研究所、研究代表者：丹波史紀）による調査研究の成果の一部である。

②回答者の性別と年齢

全回答 13,630 票のうち、回答者が「男性」は 63.9%，女性や 34.9%であった（無回答 1.2%）。年齢別にみると、29 歳以下が 4.2%，30 歳代が 10.7%，40 歳代が 13.6%，50 歳代が 23.4%，60 歳代が 24.7%，70 歳代以上が 22.8%であった（無回答 0.5%）。回答者の平均年齢は 58 歳であった（図 31 参照）。

図 31 第1回双葉調査:回答者の年代と性別



出所：福島大学災害復興研究所（2013）「双葉地方の住民を対象とした災害復興実態調査基本報告書」より筆者作成。

③世帯

被災前の同居人数は、平均 3.3 人であった。ちなみに回答者の 65.6%が世帯主であった。

震災後別々に暮らす家族の有無について確認すると、「あり」が 29.3%，「なし・無回答」が 70.7%であった。世代で見ると、「40 歳代」「50 歳代」が多くともに 37%が別々に暮らす家族を有していた。震災前の世帯類型でみると、「単身・核家族以外（多世代同居・非親族同居等）」で 52.4%と震災後別々に暮らす家族がいる割合が高かった。

自由記述では、震災後、別々に暮らしている家族に対し、別々に暮らしていく上での苦労や困難を聞いた。その結果、下記のような声があった。代表的な自由記述の一部を紹介する。その多くが、震災によって家族が離散した事による家族関係の変化や経済生活の悪化、さらには精神的ストレスを感じているものが見られた。

いわき市にアパートを借りて家族で暮らしたいと思うものの空き物件なしで頭を痛めています。娘は進学しているため離れて生活していますが帰る家がないという悲しさ。主人は単身赴任で我が家は三重生活だったものの月一回もしくは連休には家族5人そろうのが楽しみでした。しかし今その家、場所がないため家族が全員そろうことはありません。

離れて生活しているとコミュニケーションが取れず意思疎通がうまくいかず、衝突をしてしまう。特に高齢の老人は不安が大きく、家に帰り元の生活に戻ることだけと思ったり、自分は足手まといと思ってしまう。一方、私たち夫婦は慣れない土地で全然違う仕事で収入を得るため（自営業だったので失業保険も無いので）猛暑の中、この年齢で体力を使って働いて心身ともに疲れています。

仕事のため家族がバラバラになってしまっている。精神的ストレスが大きい。子どもにもかなりの影響がある。人格形成の大事な時に原発が事故を起こし、家族バラバラで過ごさなければいけなくなり、きちんと責任をとってもらいたい！

④仕事とジェンダー

震災前後で職種について確認すると、震災前「会社員」が33.4%、「自営業」が14.8%、「パート・アルバイト」が9.3%、「公務員」が4.4%、「無職」が28.3%などであった。男女別に見ると、男性で最も多いのは「会社員」41.0%、次いで「無職」23.9%となり、女性では、最も多いのが「無職」の36.1%、次いで「パート・アルバイト」の20.5%となっていた。年齢別に見ると、50歳代以下は「会社員」が多い傾向に対し、60歳代以上になると「無職」の割合が増える傾向にあった。一方、現在の仕事の職種について確認すると、最も多いのが「無職」で54.3%であり、次いで「会社員」が20.2%と続いた。なお、男女別に見ると、「無職」は男性で48.6%、女性で64.8%と女性の無職者の割合が高い数値を示した。年齢別に見ると、50歳代以下のすべての年代で「無職」が約4割を示す実態となった。男性に比べ、女性の方が現在「無職」になっている割合が高い状況にあった。また、働き盛りの層でも無職者が約4割と高い水準にあった。

さらに震災前後で仕事の業種について確認すると、震災前に最も多かったのは、「建設業」で19.4%、次いで「サービス業」が19.2%、「その他」が15.1%、「農林業者」が10.3%と続いていた。震災後、現在の仕事の業種について確認すると、最も多いのは、「建設業」で24.8%、次いで「その他」が16.6%、「サービス業」が14.6%、「電気・ガス・水道業」が12.4%と続いた。「建設業」「その他」が震災前よりも増え、「サービス業」や「農林業者」などの地域密着の業種が減少傾向にあった。

自由記述でも仕事についての記述が多く見られた。その多くが、避難によって、仕事を変えざるを得なかったり、避難生活によって環境が変わり、仕事がこれまで通りできなかったりするなどの意見が見られた。代表的なものを一部紹介する。

震災前は工業団地内の会社につとめていましたが、会社が他県に会社ごと引っ越していきましました。子どもは会社で用意したアパートにいます。月に一度しか帰ってきません。遠くて大変で離れ離れが一番つらい。

今まで私が働いている間（父母が自宅で自営業をしていたので）子どもが学校から帰ってきてても安心だったが、それが出来ないのので仕事を探すのに苦労している。子どもの気持ちが安定しないので働きたいが迷っている。

⑤すまいと避難

震災前に住んでいた町村の居住年数について確認すると、最も多いのが「20年以上」で67.5%、次いで「10～20年未満」が13.5%、「5～10年未満」が6.9%と続いた。その震災前の住まいの損壊について聞くと、「全壊」が5.8%、「大規模半壊」が3.5%、「半壊」が9.6%、「一部損壊」が52.5%、「損壊なし」が20.9%であった。町村別に見ると、浪江町において「全壊」が9.4%と他の町村よりも相対的に多い傾向にあった。一方、広野町・川内村・葛尾村においては、「損壊なし」が約4割を占めるなど、地域ごとに損壊の程度が異なった。

ちなみに津波による住宅被害については、全体の6%であった。さらに農地の所有・利用について確認すると、全体の37.7%が所有・利用していた。今後の農地利用について確認すると、「農地の土壌や水質の改善をはかり利活用したい」が30.6%であり、「耕作をあきらめる」が25.4%、「別の利用方法を探す」が4.3%、「決めかねている・まだ決めていない」が33.5%であった。

現在の避難先について確認すると、福島県内が68.6%であり、福島県外は関東地方が21.7%、中部地方が3.9%、東北地方（福島県を除く）が3.2%で、それ以外の北海道・近畿・中国・四国・九州の地方はそれぞれ1%未満であった。

図30に示すように避難先の住居種別については、「自治体が借り上げている住宅（民間借上げアパート）」が最も多く47.8%であり、次いで「仮設住宅」が18.4%、「その他」が10.6%、「自己負担の賃貸住宅（一戸建て、アパート等）」が9.8%、「親戚・知人宅」が9.6%、「避難所（ホテル・旅館等を含む）」3.9%、という順であった（無回答を除く）。これを福島県内外で比較すると、「仮設住宅」「自治体が借り上げている住宅（民間借上げアパート）」は福島県内が多く、「親戚・知人宅」「自己負担の賃貸住宅（一戸建て、アパート等）」「その他」は福島県外が多い傾向にあった。

なお、避難場所の移動回数は、平均4.0回であった。ただし、7回以上避難した者も6.8%存在していた。ちなみに、避難場所を選んだ理由（複数回答）について確認すると、最も多いのが「親戚・知人の近くだから」で29.7%、次いで「放射能の影響が心配だから」が23.1%、「職場が近いなど仕事の関係で」が22.1%と続いた。

自由記述では、避難元の自宅の心配や、避難先の仮設住宅や民間借上げ住宅、今後の住まいなどについての意見が見られた。代表的な自由記述を紹介する。

土地、自宅のローンが残っていますが、大熊には戻れません。除染して安心と言われても信用できません。全地域、草むらどこで遊んでも平気になるとは思えません。新しく家を建てる、借りるにしてもローンが残っているので2重ローンになり生活できないので新しいスタートが切れません。ローンを考えるだけで苦しくなります。家も人が住まないままだと荒れるばかり…。荒れ果てた家はきちんと補償してもらえるのでしょうか？

仮設住宅が狭いのでやむなくアパートを借りたので子どもとはなれて暮らすことになり、さみしい思いをしています。又生活面でも心配です。

避難がいつまでか？ローンも残っているし、新しい住居（借上げ）もいつまで住めるのか不安。

⑥健康

WHO-5 による精神的健康状態の評価尺度を用い、5つの回答の数字(0-5の6件法)を合計し粗点を求めた。得点範囲は0-25点であり、得点が低いほど精神的に不健康であることを示す。WHO-5 精神的健康状態表の5つの回答の数字を合計した粗点を見ると、精神的健康状態が低いことを示し、うつ病のためのテストの適応となる粗点13点未満が74.3%と高い数値を示した。粗点の平均点は7.4であった。

長期にわたる避難生活は、精神的健康状態を悪化させることになり、そのことを訴える自由記述が多く見られた。

寂しい…18まで実家に居て、10年〇〇で生活し、やっと決心して実家に戻ったのに、2年もたたずにまたバラバラ。精神的に病んでしまう。

一人で暮らしているので、健康、食事等などが心配です。また家具等準備しなければならないので経済的に負担。

家族団欒の時間を失う。住むところが別々なので、金銭的負担が大きい。行き来するのに不便。私たちみたいに年齢が中途半端だと、働き場所がない。このままの生活は計画が立てられず、自身の体、精神が参ってしまう。

⑦経済生活と生活上の課題

現在の生活設計は何でやりくりしているかを確認（複数回答）すると、最も多いのが「義捐金や仮払い補償金」であり、80.7%となっていた。次いで多かったのは、「年金・恩給」で39.2%、その他「勤労収入」が34.7%、「貯金」が34.0%と続いた。年代別に見ると、「義捐金や仮払い補償金」が全世代において8割前後を占めていた。50歳代以下は「勤労収入」が約5～6割を占めているのに対し、60歳以上の年齢では「年金・恩給」が約6～8割と高い数値を占めていた。

今後の避難生活の生活設計について確認すると、「義捐金や仮払い補償金で生活する」が43.3%と最も多かった。それ以外については、「貯金や年金などで生活する」が21.0%、「事業や正規の仕事始める」が16.2%と続いた。

今後の生活で特に困っていることを確認（複数回答）すると、「避難の期間がわからないので何をするのか決められない」が最も多く56.2%であった。次いで、「今後の住居に関してどこに移るか目処が立たない」が48.0%、「放射能の影響がないか心配」が46.1%であった。それ以外にも、「生活資金の目処が立たない」が29.7%、「元居住地の知人・友人のつながりを維持できるか不安である」が19.5%、「子どもの教育に関して心配がある」が14.6%、「避難先での職が見つからない」が14.0%、「周りの住民とうまくいくかどうか不安である」が13.0%、「事業の目処が立たない」が9.4%となっていた。

自由記述では、慣れない土地での避難生活、家族がバラバラになった事による経済的負担の増加、震災前になかった支出の増加などによる不安を訴える自由記述が見られた。

今までは何でも一台、一つで済んだ物が、今、別れて暮らしている為、何でも二台、二つと必要になり、生活費、食費等、生活する上で必要なもの、お金が2倍かかり、経済的に苦しい思いをしています。自分の物を取りに戻る事も許されず、又、津波でなくなった物を探しに行く事も許されず、全て新しく買い揃えなくてはならず、本当に苦しく、大変な日々です。

生活費が2倍かかる。事故当初～7月までは借り上げ住宅の制度がなかったのですべて実費。主人が福島第一で作業にあたっているの、主人の宿代、新潟のマンションの賃貸代、家のローンと三重払い。おまけに家財道具から生活必需品に至るまですべてなし。すべて自分のお金で買いそろえるしかなかった。お金がかかることもさながら、何より精神的に不安定だし、主人の健康のことも不安。

行き来するのにお金もかかるし、体力的にもつらい。子ども一人の生活なので食べ物をしっかり食べているのか？栄養のあるものを食べているのか心配です。

⑧帰還意向

元の居住地にどのような状況になったら戻るかという設問に対し、「①国が示す安全なレベルまで放射線量が下がればすぐに戻る」が4.3%、「②放射線量が下がり、上下水道、電気ガス等の生活インフラが整備されれば戻る」が15.8%、「③上記①、②に加えて、国や自治体による十分な除染計画が策定・実施されれば戻る」が20.3%、「④上記①～③に加えて、他の町民の呼びとがある程度戻ったら戻る」が24.8%であり、全体の65%が戻る意思を持っていた。一方、「戻る気はない」は24.1%と存在していた。年齢別に見ると、60歳以上の者ほどすぐにもしくは何らかの条件が整えば戻ると回答する傾向が高いのに対し、30歳代以下の世代は約4割が「戻る気はない」と回答するなど、世代によって意識の違いが現れた。地域別に見ると、広野町・楡葉町・川内村・葛尾村ですぐにもしくは何らかの条件が整えば「戻る」とする者が多いのに対し、富岡町・大熊町・双葉町・浪江町は「戻る気はない」と回答する者の割合が相対的に高かった。

すぐにもしくは何らかの条件が整えば「戻る」と回答した者に、その理由を確認（複数回答）したところ、「暮らしてきた町なので愛着があるため」が62.3%、「先祖代々の土地や家、お墓があるため」が57.9%と高い数値を示し、それ以外にも「地域の人たちと一緒に復興していきたいと思うため」が40.4%、「地域での生活が気に入っているため」が38.1%、「見ず知らずの土地で生活環境が大きく変わることによる不安があるため」が34.1%、「他の場所に移るあてがないため」が29.3%と続いた。年齢が高い層ほど、「先祖代々の土地や家、お墓があるため」と回答する割合が多かった。

ちなみに、「戻る気はない」と回答した以外の者に、元の住んでいた地域に戻るためにどのくらいの期間であれば待つことができるかをたずねたところ、「1～2年以内」が最も多く34.8%、次いで「2～3年以内」が22.1%となっていた。一方、「いつまでも待つ」と回答した者も13.5%いた。年齢別にこれをみると、30歳代以下の約2割が「いつまでも待つ」と回答していたのに対し、それ以上の世代のそれは約1割にとどまった。

一方、「戻る気はない」と回答した者の理由について確認（複数回答）すると、「放射能汚染の除染が困難だと思われるため」が最も多く82.8%、次いで「国の安全宣言レベルが信用できないため」が

65.6%、「原子力発電所の事故収束に期待できないため」が61.2%、「今後の生活や資金面で不安があるため」が41.5%と続いた。

自由記述では、帰還について多くの意見がみられた。事故後、半年という時期の調査であるため十分な情報もないなかで、帰る／帰らないという判断がそもそもできないという意見も多くみられた。

10年、20年帰るまで時間がかかるのは待てない。家も傷み、補修にお金がかかる。

除染を一日も早く国の責任で実施して、復興の地盤を作って欲しい！ましてや、安全とわからないと帰りたくても帰れないだろう！特に子供がいればなおさらだろう！国はその辺のことを考えて対応してほしい！！

不安解消に向けた、目に見える具体的行動の早期実施！！それがないと帰るかどうかの判断もできない！！

私自身どうすれば復興できるのか考える事が出来ない。若い人はふるさとに帰って来るとは思われない。国や行政に1日も早く対応を考え除染をしても生活は5年以上不可能と思う。国は土地買上げる事考えるべきである。私達は何年も生きる事も出来ない年齢なので子ども達に故郷に帰ることなく生活してほしい。

国と東電は除染も出来ていない段階で早期に住民の帰還を促しているが、補償を早く切りたい為としか考えられない。国、東電のトップの方々が一年でもこの地に定住し、身を持って安全を確認してほしい。この地に住む住民の気持ちなどわかる訳がない。

(3) 考察

調査の結果は、原子力災害においても自然災害時と同様にあらわれる被害が確認できた。ただし、その被害は原子力災害によって相応の影響をうけたものである。具体的には、a. 避難先の多様化と孤立、b. 仕事と経済生活、c. ジェンダー、d. 健康や福祉、e. 教育や子育て、である。

① 自然災害と共通する被害

a. 避難先の多様化と孤立

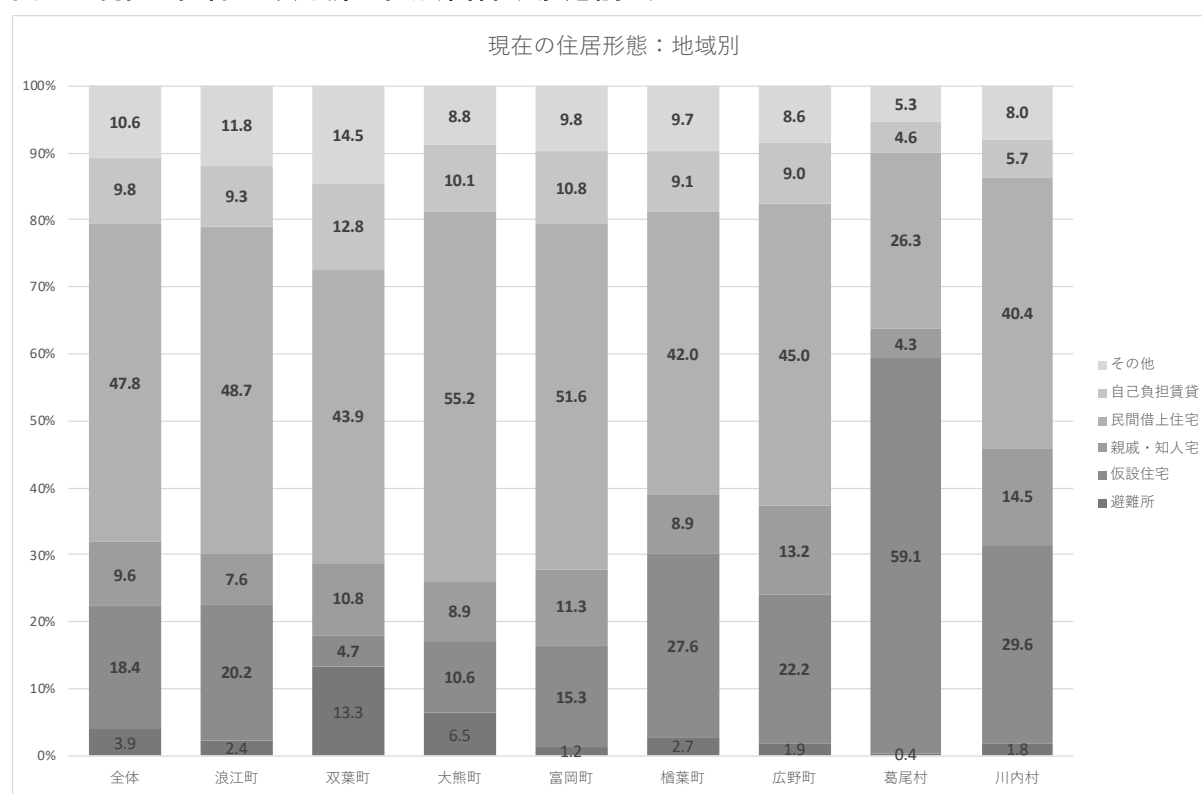
調査では、仮設住宅に入居しているのは、全体の18.4%に過ぎず、47.8%とおおよそ半数は「みなし仮設」である「民間借上げ住宅」であった（図32参照）。これを年代別にみると、若年層ほど民間借上げ住宅に入居している者が多かった。

福島県内で仮設住宅に入居しているのは約1万3000世帯であり、被災者全体でみれば全体の約2割に過ぎない。一方で当初の予想を超えて増えているのが「みなし仮設」と呼ばれる「民間借上げ住宅」である。この「民間借上げ住宅」は仮設住宅よりも多く、約2万3000世帯以上と被災者全体の約半数をしめる。これは「民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅の提供」とし、震災後災害救助法による運用の改善によって厚生労働省が一般の賃貸民間住宅を県が一旦借り上げ、それを被災者に供与するという方式によって実現した。結果として「民間借上げ住宅」の割合が増え、被災者が「点在」することになった。「みなし仮設」は、プレハブ型の応急仮設住宅に比べ、通常の住居を使用しているため居住環

境や快適性においては有効であるが、一方で地域や家族から離ればばらに生活をせざるを得ず孤立感を深めつつやすい傾向にある。民間も含め支援の多くは仮設住宅に向けられ、同じ被災者であっても民間借上げ住宅への支援は手薄である。県外に避難している住民にはさらに支援が少なく、孤立感を深めている。そうした声は自由記述にも多く見られ、例えば「仮設住宅ばかり支援しないで、借上げ住宅の町民にも支援して欲しい。借上げだけ孤立してしまっている。町の話し合いが、一度も無い。話し合う場所を作ってほしい」などという意見が数多く見られた。

これは福島県のみならず、宮城県や岩手県など他の津波被災地でも同様に見られる傾向であり、第2章において津波被災地でも「みなし仮設住宅」が多く、被災者の避難先の多様化とその孤立が課題になっていることを述べた。

図 32 現在の住居：地域別(第1回双葉郡住民実態調査)



出所：前掲書より筆者作成。

b. 仕事と経済生活

震災前後での仕事の変化について確認すると震災の被害の特徴をよく表し、被害の状況が一律ではないことがわかる。震災前後で職種の変化について確認すると、現在の仕事を「無職」と答えた者で、震災前の職種を「会社員」としていた者が32.4%，自営業の場合60.6%，パート・アルバイトに至っては76.4%にのぼる（図33参照）。震災前に会社員であった者も3割以上が現在、無職の状態であったが、自営業やパート・アルバイトにいたってはさらに「無職」の割合が多かった。

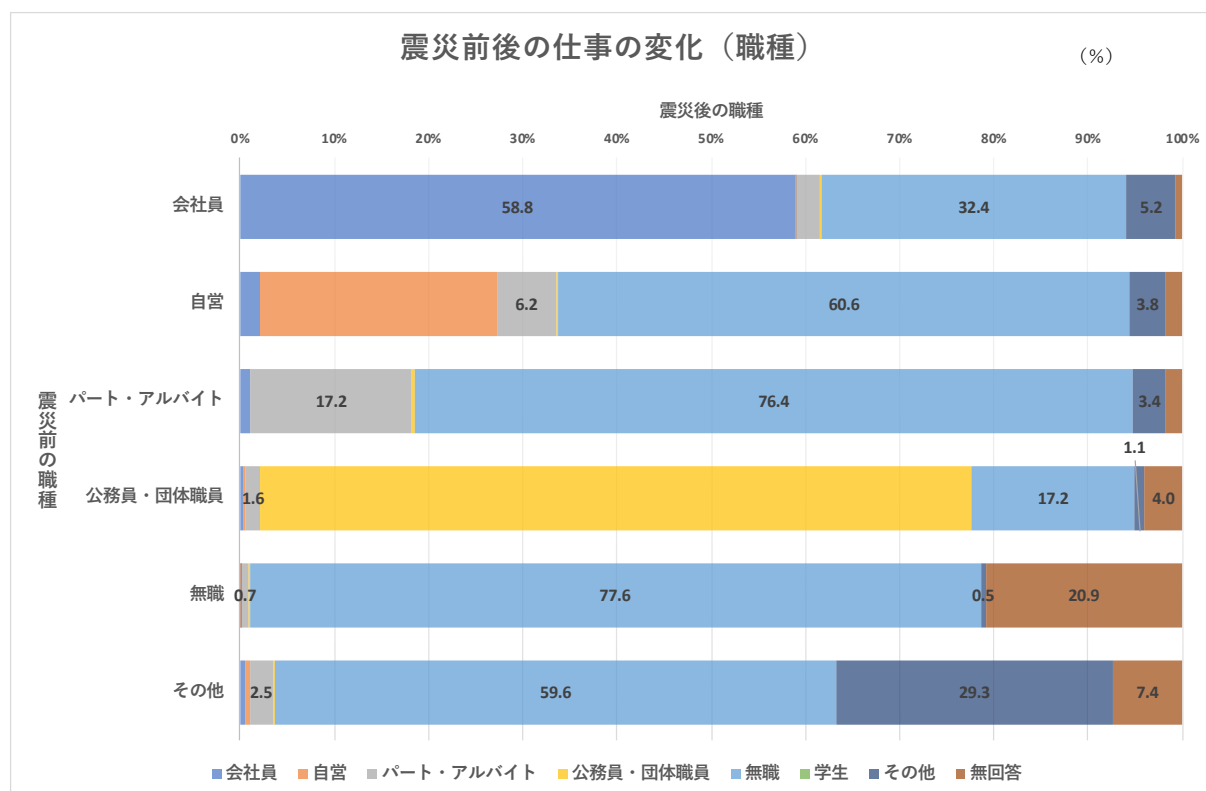
年齢別に見ると、震災前の「無職」のものの大半は60歳以上の高齢者がしめていた。具体的には60歳以上で「無職」のものが全体の84.7%をしめていた。一方震災後の現在の状況について確認する

と、「無職」で60歳以上のものは全体の61.5%と高齢者の割合が低くなっていた。逆に60歳未満のものの比率が高くなっていた。これを世代別にみると、29歳以下、30歳代、40歳代、50歳代とそれぞれが震災前の無職のものの割合は、各世代において1割に満たない状況であったが、震災後は4割前後となっており、震災後年齢の比較的若いものの無職化が進んでいることが確認できた。

さらに、現在の生活における困りごとについて聞く（複数回答）と、最も多かったのは「放射能の影響が心配」56.5%であったが、次いで多かったのが「生活費が足りない」の33.8%であり、三番目に多かったのが「仕事や事業がない」29.7%であった。仕事を失い、あるいは不安定な雇用環境におかれ、経済的にも困っている状況が確認された。

さらに原子力災害特有の被害も確認することができた。仕事の業種を見ると、「農林漁業者」や「卸売・小売・飲食店」などの比較的小規模の生業を営んでいる業種が震災後減少していた。こうした業種は、地域に密着した仕事であり、原子力災害による避難指示により土地を離れざるを得ず、生業がそもそも営むことが困難な状況にあり、そうした業種感によって差が生じる結果となった。

図 33 震災前後の仕事上の変化(第1回双葉郡住民実態調査)



出所：前掲書より筆者作成。

c. ジェンダー

さらにこうした不安定な雇用環境におかれている大半が女性であるということである。業種で見ると、震災前最も多い「会社員」においては、78.4%は男性であり、女性は20.8%であった（無回答0.8%）が、震災後の現在の仕事について聞くと、「会社員」は男性85.4%、女性13.8%（無回答0.8%）となっており、女性の「会社員」の比率は低くなった。一方で、「パート・アルバイト」につ

いては、震災前が男性 22.8%、女性 76.5%となっていたのに対し、男性 52.7%、女性 46.7%（無回答 0.6%）であり、こちらは男性の比率が高まった。

さらに「無職」についてみると、震災前は男性 53.9%、女性 44.6%（無回答 1.5%）に対し、震災後は男性 57.2%、女性 41.6%（無回答 1.1%）と比率に大きな差異は見られないが、実数でみると無職は震災前 3859 人であったのが震災後は 7401 人とほぼ倍に増加していた。

震災以前、女性の就業形態は、会社員よりもパート・アルバイトのような非正規雇用が多く、不安定な雇用環境におかれていた。これが震災により男性も女性もともに仕事を失うなどして不安定な雇用環境におかれるようになったが、特に女性は会社員の比率が低くなるなど、一層の不安定な環境にさらされることになった。

d. 健康や福祉

同調査では、健康や福祉についての設問は多くはないが、WHO-5 によって精神的健康状態を確認している。前述のように、素点は 7.4 と精神的健康状態が低いことを示した。うつ病のためのテストの適応となる粗点 13 点未満が 74.3%と高い数値を示したことからも、震災により健康度が低くなっていることがうかがえる。

e. 教育や子育て

教育や子育てについては、設問は多くはないが、同調査においても一定の影響が確認できた。例えば、今後の生活の困りごとについては、「子どもの教育に関して心配である」と答えたのが 14.6%あった（複数回答）。特に、30 歳代・40 歳代の子育て期にある世代においては、他の世代に比べてもその傾向は高く、両世代の約 4 割が「子どもの教育に関して心配である」と回答していた。

特に、原子力災害によって広域避難を余儀なくされたために、元々通学していた学校に通うことができず、多くの子どもたちは避難先の学校に区域外就学するという状況におかれた。また高校生は大半が通っていた双葉郡を始めとする相双地域の高校の大半が「サテライト」によって他の高校のグラウンドなどにプレハブ教室を建てるなどして対応していたために、多くの生徒は通学や学習面で困難を抱えた。

②原子力災害にともなう被害の実態

同調査の結果、従来の自然災害とは異なり、原子力災害にともなう被害が確認できた。具体的には、f. 広域避難、g. 家族離散、h. 避難の長期化、i. 今後の生活設計、である。

f. 広域避難

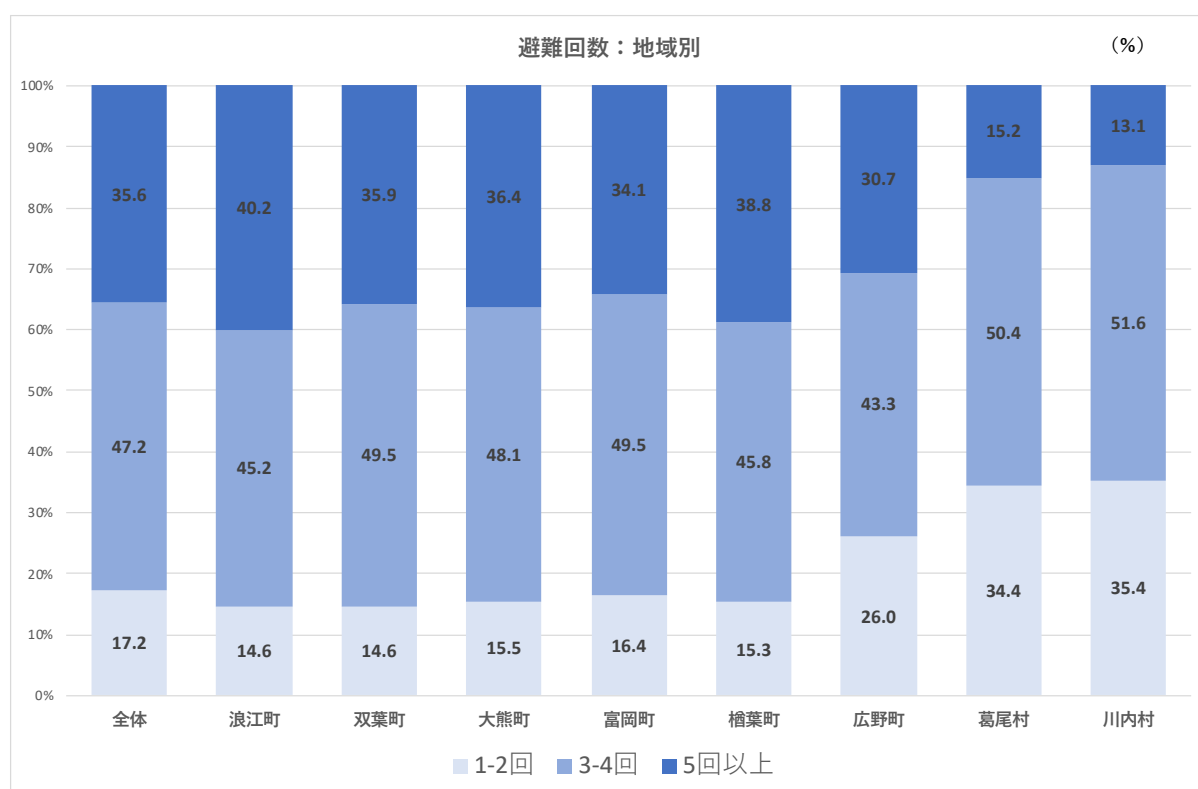
政府の指示等により避難を余儀なくされている双葉郡や飯館村、南相馬市などのいわゆる「相双地域」は、住民が県内外に避難生活を余儀なくされ家族も地域もバラバラになっている。特に、自治体機能そのものを別の自治体に移転せざるを得ない状況にあり、福島県沿岸部（浜通り）の自治体は福島県内あるいは県外に役場機能があった⁹⁷。

⁹⁷ 浪江町は二本松市に、大熊町は会津若松市に、富岡町は郡山市に、葛尾村は三春町に、楡葉町は会津美里町に、広野町はいわき市に、飯館村は福島市に、そして双葉町は県外である埼玉県加須市に一時役場機能を移した。なおと川内村は 2012 年 1 月まで郡山市に役場機能があったが、その後「帰村宣言」によって同村内に役場機能を戻した。その後、大熊町、富岡町、葛尾村、楡葉町、広野町、飯館村

「第1回双葉郡調査」では、事故後の半年間の間に何回も避難場所を変えざるを得ず、かつその過程で家族や地域が離散している実態が浮き彫りになった。調査において避難回数をたずねたところ、全体では、1～2回の人17.2%であり、3～4回が47.2%、5回以上が35.6%であった。中には半年間で10回以上避難場所を変えた者もいた（図34参照）。

中には避難中に健康を害する者もみられた。例えば、自由記述には、「義父が避難中に脳梗塞になり、通院および介護のため、南相馬市へ移動。80代の母は介護支援2級の身で、不自由。妻の父および母の体を考え、苦悩の生活中である」というような声に代表されるように、避難にともなう身体的・精神的健康を高齢者の害したりするだけでなく、それによって他の家族も苦しい生活を強いられるケースがみられた。

図 34 避難回数(第1回双葉郡調査)



出所：前掲書より筆者作成。

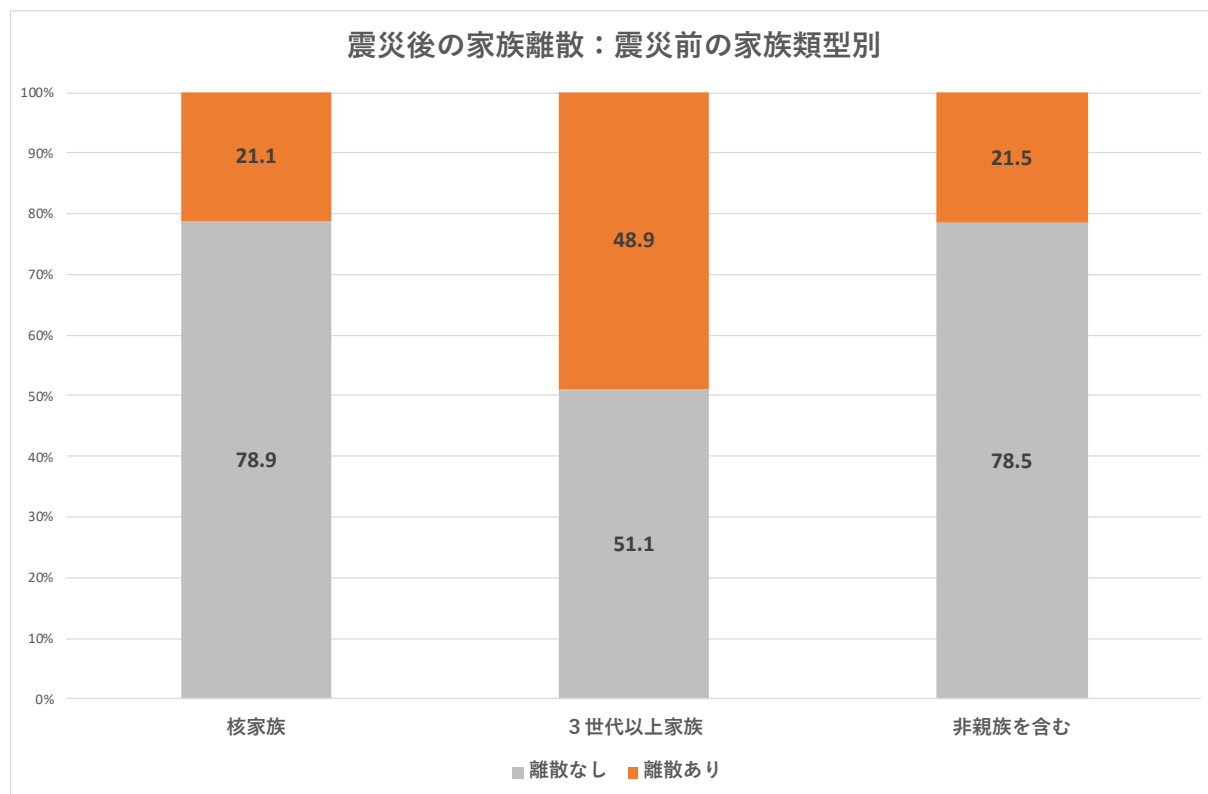
g. 家族の離散

また、もともと一緒に住んでいた家族が震災を通じて離散をしたケース（家族離散）が全体の3割近くを占める。とりわけ3世代以上の大規模家族において離散する傾向が高く、半数近くが離散を経験している（図35参照）。これは震災により転々と避難先を変えざるを得ず、その過程において家族が離散していくケースもあるが、一方で制度そのものが家族を事実上離散させている点も見逃せない。災害救助法にもとづく応急仮設住宅の居住環境の制約から家族が制度上離散している状況が数多くみられた。例えば自由記述では、「大家族で暮らしていたが学校、仕事の都合で三重生活にとにかく生活費が

はそれぞれ元の自治体に機能を戻した。なお、双葉町はいわき市にその後移転させた（2020年12月時点）。

大変、ひとつで済む生活用品をそれぞれ3個ずつ買い、すべて揃えるだけでも出費、食費もバラバラにお金がかかり、貯金を使っている」という声があった。双葉郡のように、地方都市の場合、家庭によっては大規模家族で世帯人数が多いこともしばしばである。3世代あるいは4世代が震災前は同居していても、応急仮設住宅に入る際、家族すべてが一緒に入居することができず、結果として別々に居所を持つことにより、結果として「家族離散」となる。自由記述では、「大家族の為、仮設住宅へ入居できない」といった意見が多数あった。

図 35 世帯ごとの家族離散(第1回双葉郡調査)



出所：前掲書より筆者作成。

h. 避難の長期化

被災者の多くは、いつふるさとに帰ることができるか、見通しが立てられないでいる。長期化する避難生活は帰還への意志に影響を与える。長期化すればするほど「帰還する」と回答する者が減っていくことが予想されるが、「第1回双葉郡調査」では、震災から半年の段階での帰還意向について確認している。後述するように、その後の経過の中で帰還意向は時期によっても地域によっても変化していくが、直後の住民の帰還意向を確認する上で「第1回双葉郡調査」は有効である。

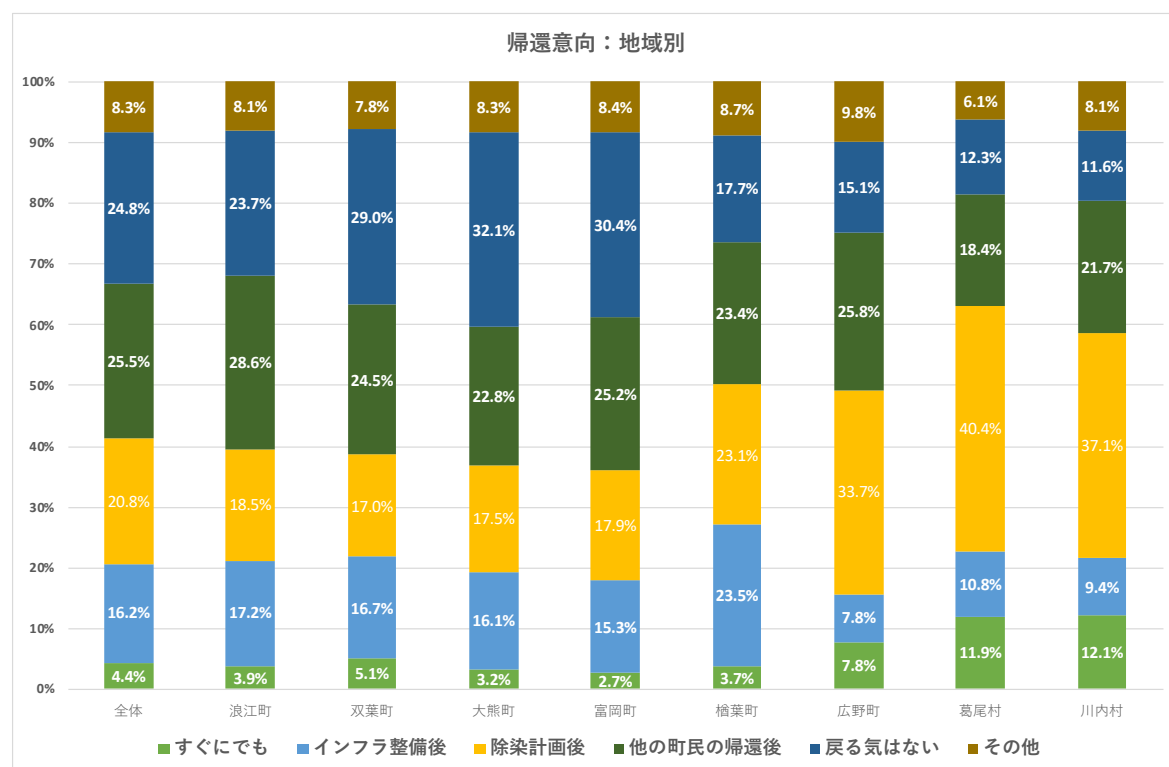
地域別の帰還意向について確認すると、「すぐにでも戻る」と回答した者が比較的多かったのは、広野町・葛尾村・川内村であった(図36参照)。一方、「戻る気はない」と回答した者が多かったのは、大熊町・双葉町・富岡町・浪江町であり、それぞれ3割前後という状況であった。帰還困難区域をかかえ避難指示解除がすぐには見込めない自治体において、帰還意向が少ない傾向が伺えた。ただし、震災から半年ほどで実施された調査であるために、情報が十分ないことも影響していると見る必要がある。また、帰還まで待てる年数をたずねたところ、高齢世代ほど年数が短い傾向が明らかになった(図

37 参照）。65 歳以上では7 割以上が3 年以内と答えている。一方、若年層で3 年以内と回答したのは6 割前後にとどまる。

一方、若年層ほど「戻る気はない」と回答しているケースも多い（図 38 参照）。34 歳以下の46.0% が、35～49 歳の31.9%が「戻る気はない」と回答している。特に子育て世代の不安は大きく、放射能汚染によって住み慣れた地域に戻ることができないと感じている者も少なくない。

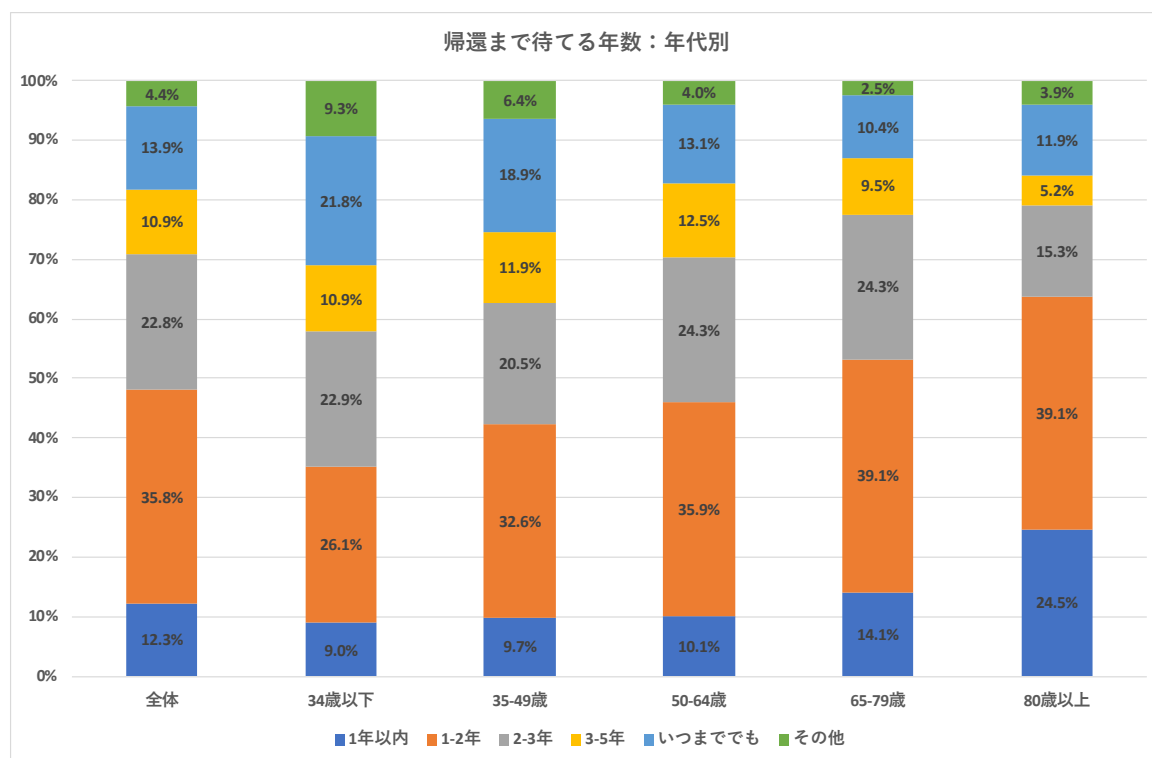
「戻らない」と回答した者にその理由を尋ねる（複数回答）と、最も多かったのが「放射能汚染の除染が困難」で83.1%となっており、次いで「国の安全宣言レベルが信用できない」65.8%、「原発事故の収束が期待できない」61.4%となっていた（図 39 参照）。

図 36 帰還の意志:地域別(第1 回双葉郡調査)



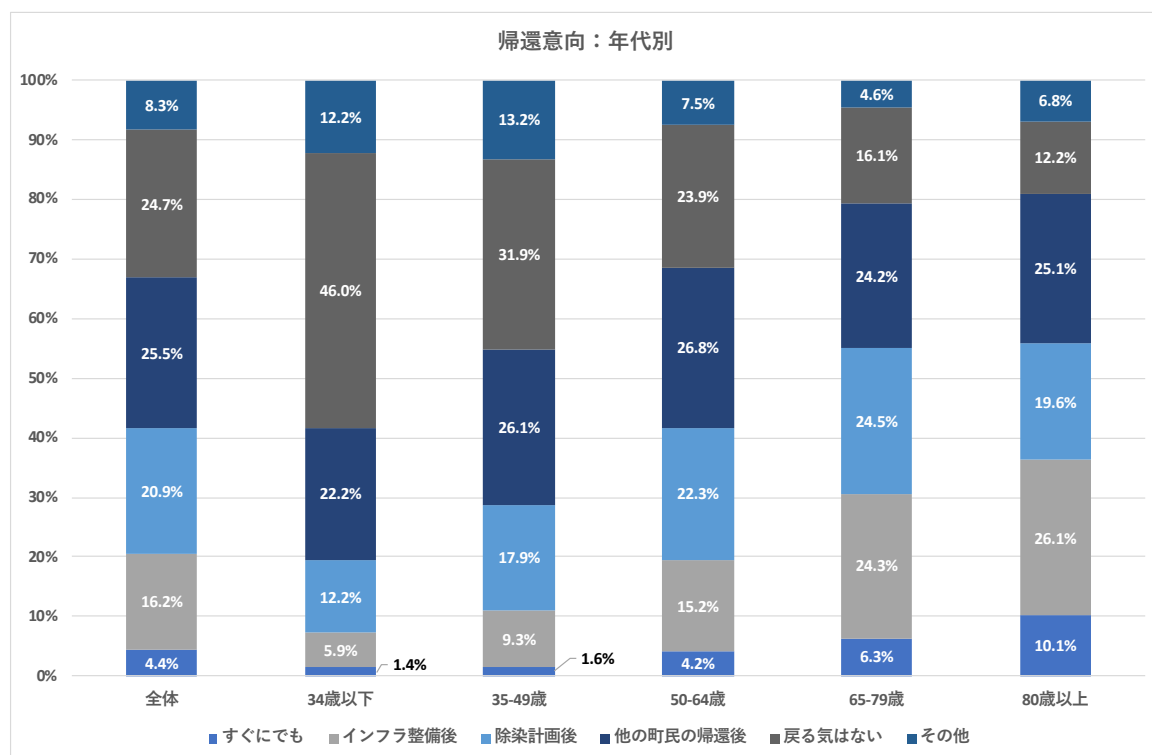
出所：前掲書より筆者作成。

図 37 帰還まで待てる年数:年代別(第1回双葉郡調査)



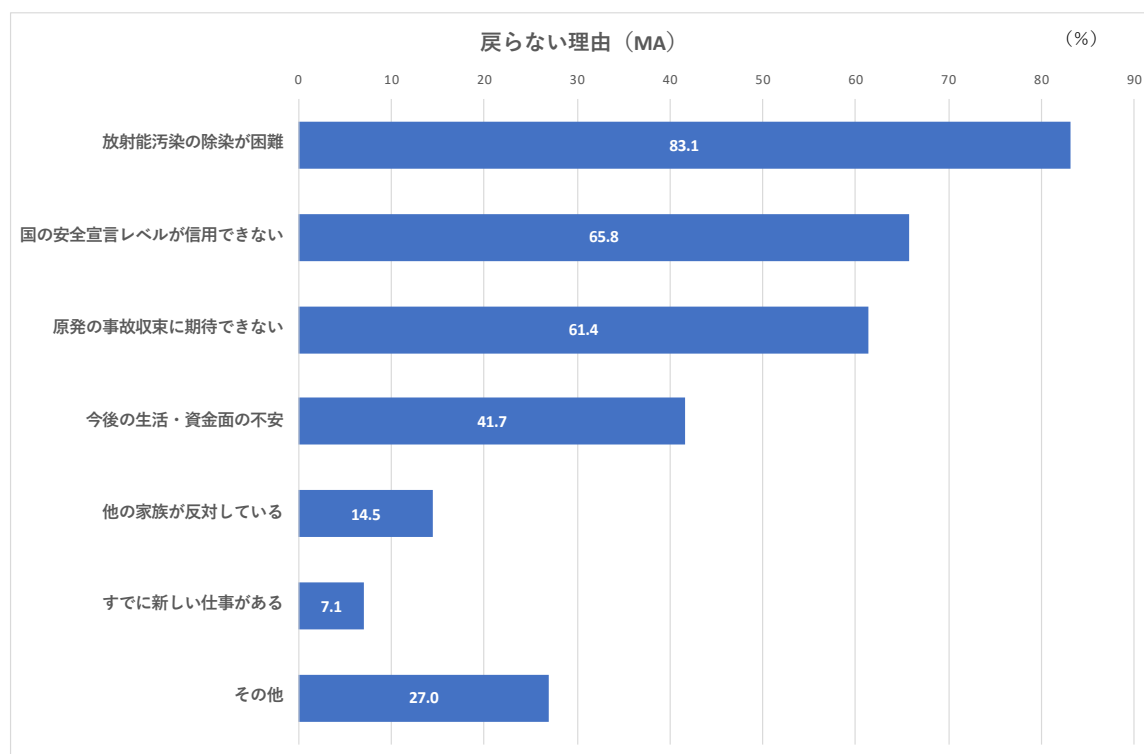
出所：前掲書より筆者作成。

図 38 帰還の意志:年代別(第1回双葉郡調査)



出所：前掲書より筆者作成。

図 39 戻らない理由(複数回答)



出所：前掲書より筆者作成。

i. 今後の生活設計

他方、大きな課題となっているのが、今後の生活設計など経済状況である。とりわけ福島県は、原発事故の影響により東京電力の賠償が様々な形で被災者の生活設計に影響を及ぼしている。

「第1回双葉郡調査」では、現在の生活を何で成り立たせているかという設問（複数回答）に、8割以上が義援金や東京電力による賠償（調査当時は仮払補償金）と回答していた（図40参照）。さらにこれを年代別でみると、34歳以下の30.5%、35～49歳以下の35.4%、50～64歳の48.2%が義援金と東京電力の賠償と回答していた（図41参照）。

自然災害と異なり、原子力災害は東京電力という一企業による「人災」という性格から、原発事故によって避難を余儀なくされた被災者に対しては、東京電力による賠償金の支払いが行われた。これは他の自然災害と異なり、今後の生活設計の中心を賠償によって成り立たせている構造を調査の結果は示した。

自由記述でも、今後の生活設計についての意見が多くみられた。避難を余儀なくされたことにより、仕事を失い、あるいは将来の生活設計が見通せない、といった意見が多くみられた。調査実施時は、土地・家屋などの「住宅確保に係る賠償」（財物賠償）の方針も示されていなかった⁹⁸。そのためこうした賠償方針についての意見もみられた。

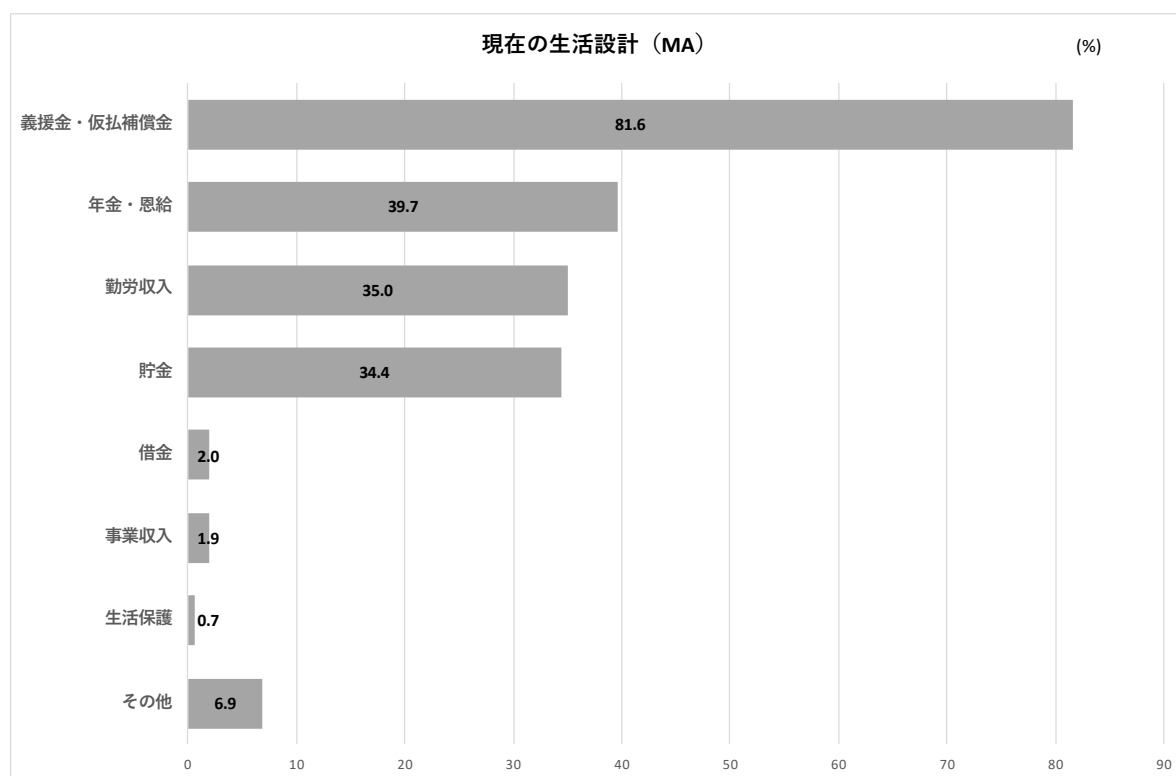
⁹⁸ 原子力損害賠償紛争審査会によって「住宅確保に係る賠償」などの方針が示されたのは、2013年12月16日の「中間指針第4次追補」においてである。

早急に存分な賠償金が出されない限り自営業も家も全て家族を安心してくらししていけない。

東電の対応が悪い。反省してない。企業倫理が無い。賠償する気が無い。賠償されなければ、以前の生活まで復興できない。いつまでも苦しい生活。

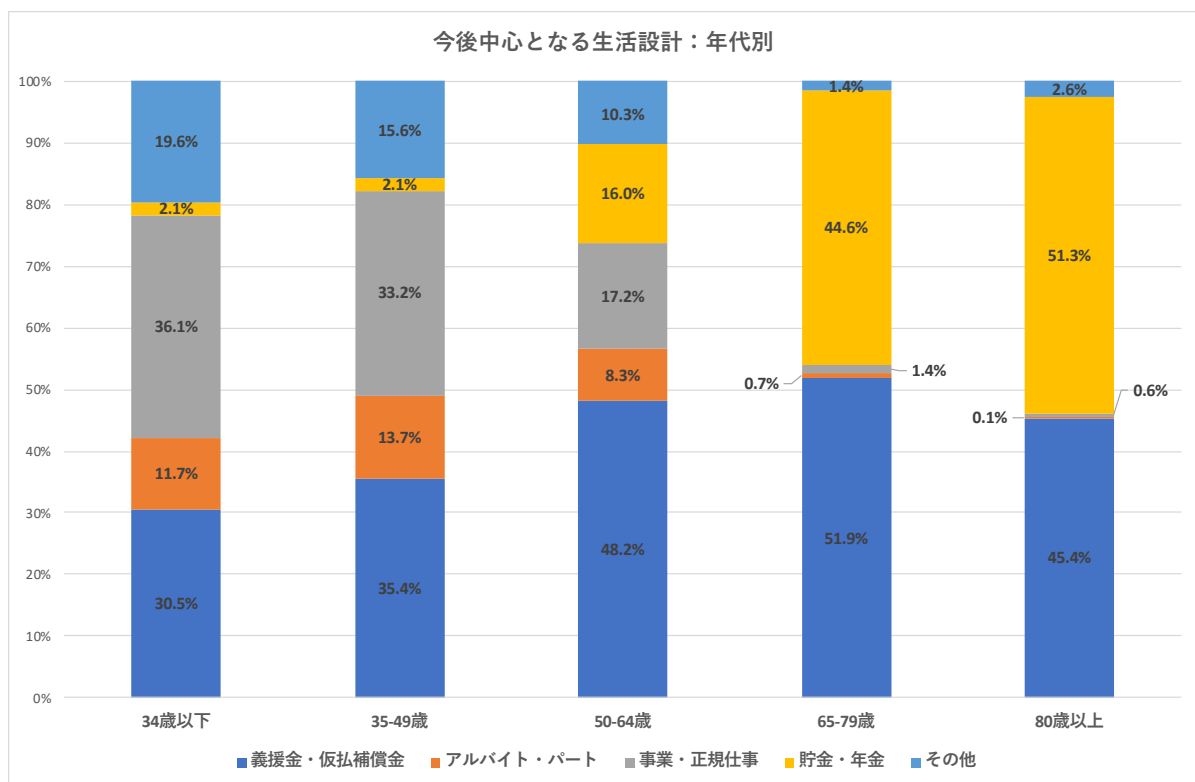
速やかに賠償し、代替え地を準備して定住できる所が確保できない限り、双葉郡の復興はあり得ないと思う！！10年～20年も待てません。

図 40 現在の生活設計(第1回双葉郡住民実態調査)



出所：前掲書より筆者作成。

図 41 今後中心となる生活設計:年代別(第1回双葉郡住民実態調査)



出所：前掲書より筆者作成。

第3節 第2回双葉郡住民実態調査

震災から数年が経過すると、一部地域では避難指示が解除され、川内村・葛尾村・楡葉町では住民の帰還が始まっていた。避難指示の継続地域と解除地域が混在し、それぞれの被災者が置かれた実態は様々な違いが生じていた。そのため「第1回双葉郡調査」で明らかにした災害直後の被災者の避難生活実態だけでは、現在置かれている被災者の避難実態の変化をつかむことは課題となっていた。そのため2017年2月に第2回目の双葉郡住民実態調査を実施した⁹⁹。

(1)調査の目的と方法

「第2回双葉郡調査」は、震災から約6年が経過した現在の避難生活の実態について確認することを目的に行われた。なお、「第1回双葉郡調査」と異なり、その後の避難指示区域の見直しや一部避難指示解除の地域も現れ、住民の一部には元の自治体での生活を再開した者もいた。一方、帰還困難区域を含め依然として避難指示区域内で帰還の条件が整わない者や避難指示解除が行われた地域にあっても、様々な事情から避難先にとどまって避難生活を続けている者もあった。こうしたことから、「第2回双葉郡調査」では、避難者の多様な生活実態を把握することに努めた。

なお、本調査の実施に際してはいくつかの留意点があった。まず、調査方法について、郵送調査法により実施していることである。調査対象住民のプライバシー保護の観点から、調査メンバーは個別住民の個人情報に触れず、調査実施に際しては双葉郡の地方自治体の協力により各自治体から調査票を発送した。次に、「第1回双葉郡調査」とは調査対象者・発送数・回答数に違いがあることである。「第1回双葉郡調査」では8町村すべての住民を対象に悉皆調査を行ったが、「第2回双葉郡調査」では広野町を除く7町村の住民が対象となっている（調査した7町村の住民については悉皆調査）。なお事故当時の住民基本台帳上の世帯ベースではなく、避難実態にあわせた世帯ベースで調査を実施した。各地方自治体は、避難先での世帯分離が進んでいる実態に合わせ、分離された世帯総てに広報誌を発送しており、「第2回双葉郡調査」は行政実務に沿う形で実施したため、その発送数は住民基本台帳上の世帯数よりも多くなっている。

調査は、2017年2月1日から3月31日まで実施され、各町村協力のもと、対象全世帯に郵送による個別発送で行った。なお、調査票配布世帯数と町村別の配布数は下記のとおりである。

1) 調査票配布数 26,582 票

2) 町村別の配布数

浪江町 6,916	双葉町 2,764	大熊町 4,487	富岡町 7,013
楡葉町 3,568	葛尾村 651	川内村 1,183	

(2)結果の概要

発送数 26,582 に対し、回答数 10,013 票（回収率 37.7%）であった。

⁹⁹ 本調査は、三井物産株式会社環境基金「三井物産環境基金 2014 年度研究助成」による調査研究の成果の一部である。なお、本調査は、「福島大学うつしまふくしま未来支援センター」によって実施され、その調査メンバーは、以下のとおりです。研究代表者：丹波史紀、研究分担者：関谷直也、佐藤慶一、除本理史、清水晶紀、廣井悠、サトウタツヤである。

1) 調査票回収数

10,013 票

2) 町村別の回収数

浪江町	3,029	双葉町	1,020	大熊町	1,702	富岡町	2,440
楢葉町	1,108	葛尾村	238	川内村	314		

(3)回答者の基本属性

①自治体別の回答数

本調査の回答数は、総数 10,013 件（回答率 37.7%）であった。各自治体の回答数は、楢葉町 1108（31.1%）、富岡町 2440（34.8%）、川内村 314（26.5%）、大熊町 1702（37.9%）、双葉町 1020（36.9%）、浪江町 3029（43.8%）、葛尾村 238（36.6%）である（表 20 参照）。

なお、回収した調査票において、性、年齢、元の居住地全てが無回答・無効回答であるものについては無効票とした。

表 20 第2回双葉郡住民実態調査の地域別発送数と回答

	発送数	回答数	回収率(%)
楢葉町	3568	1108	31.1
富岡町	7013	2440	34.8
川内村	1183	314	26.5
大熊町	4487	1702	37.9
双葉町	2764	1020	36.9
浪江町	6916	3029	43.8
葛尾村	651	238	36.6
合計	26582	10013	37.7

丹波史紀ほか（2020）「東京電力福島第一原子力発電所事故にともなう長期避難の実態 —2017 年第 2 回双葉郡住民実態調査—」『東京大学大学院情報学環紀要情報学研究・調査研究編』より筆者作成。

②性別

回答者の男女比は、全体で見ると、男性 67.2%、女性 27.2%であった（無回答 5.6%）。各自治体別も同様の傾向であり、60 台後半から 70 台前半の割合であった。各自治体別の男女比は下記の通りである（表 21 参照）。

表 21 男女別回答率(第2回双葉郡住民実態調査)

	調査数	男性	女性	無回答
全 体	10,013	67.2	27.2	5.6
檜葉町	1,108	64.5	30.2	5.2
富岡町	2,440	65.2	29.8	5.0
川内村	314	70.4	24.8	4.8
大熊町	1,702	65.7	28.3	6.0
双葉町	1,020	68.4	26.0	5.6
浪江町	3,029	69.7	24.7	5.6
葛尾村	238	69.3	22.3	8.4

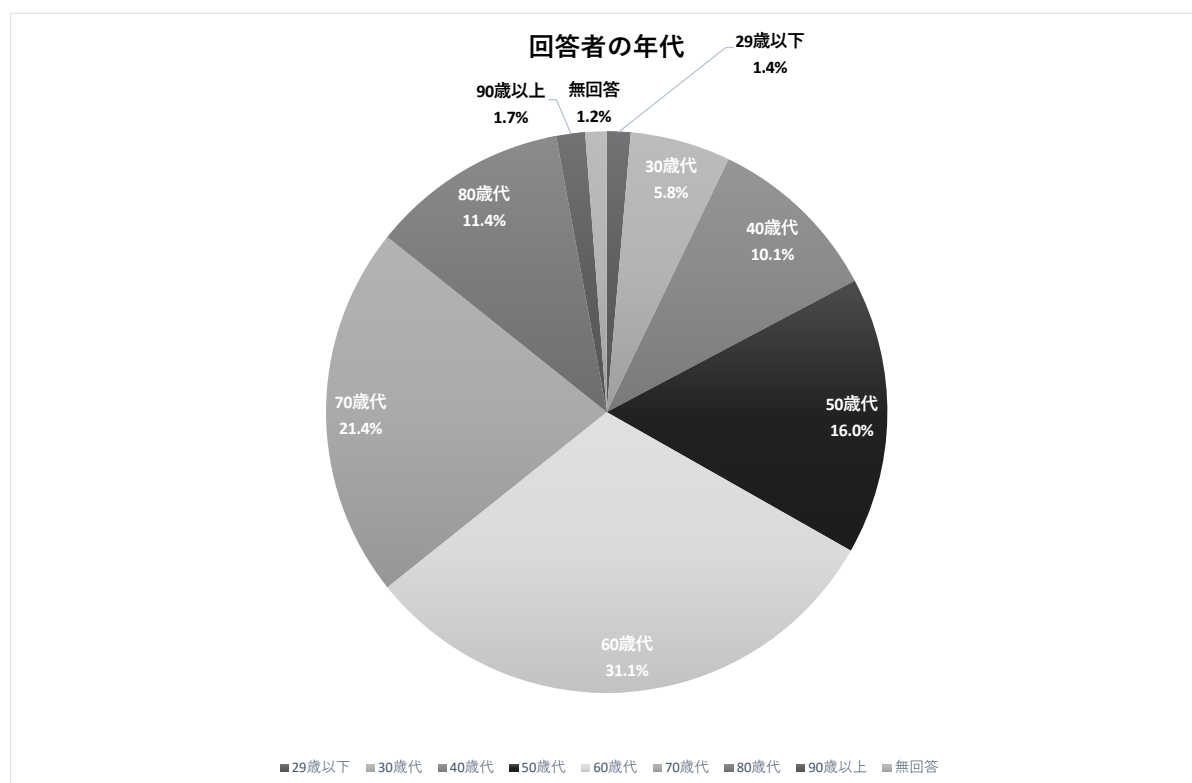
出所: 前掲書より筆者作成.

③年齢

回答者の年齢については、全体についてみると、29歳以下1.4%、30歳代5.8%、40歳代10.1%、50代16.0%、60代31.1%、70代21.4%、80代11.4%、90代以上1.7%、無回答1.2%であった（図42参照）。最も多い世代は、60代であり、70代、50代と続く。全体を見ると、回答者の8割以上が50代以上であった。自治体で見ると川内村は50代以上で回答者の9割を越えている。

なお、第1回目の双葉郡調査では、10～20代4.2%、30代10.7%、40代13.6%、50代23.4%、60代24.7%、70代以上22.8%であった。2011年から6年ほどが経過したために、年齢層が相対的に高年齢になる傾向が見られた。

図 42 回答者の年齢構成(第2回双葉郡住民実態調査)



出所：前掲書より筆者作成。

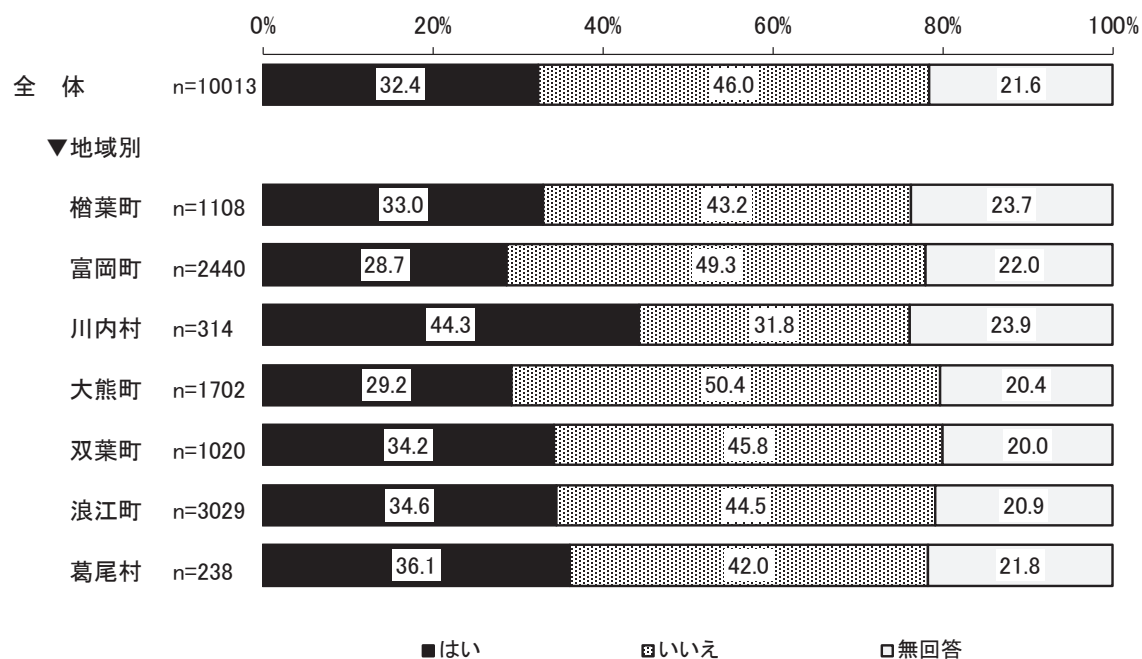
④現在の世帯の状況

世帯の状況で見ると、65歳のみ世帯は32.4%となっていた（図43参照）。ちなみに地域別にみると川内村は44.3%と65歳のみ世帯の割合が他の自治体に比べ高い事がわかる。一方で、「震災時の場所に住んでいる」かどうかでクロス集計をすると、とりあげた檜葉町・川内村・葛尾村の全てにおいて、「震災時の場所に住んでいる」者の方が、「震災時の場所に住んでいない」よりも高い割合を示した（図44参照）。

また、単身世帯について確認したところ、全体では15.3%の者が単身世帯であると答えた（図45参照）。一方で「震災時の場所に住んでいる」かどうかでクロス集計をすると、とりあげた檜葉町・川内村・葛尾村の全てにおいて、「震災時の場所に住んでいる」者の方が、「震災時の場所に住んでいない」よりも低い割合を示した（図46参照）。

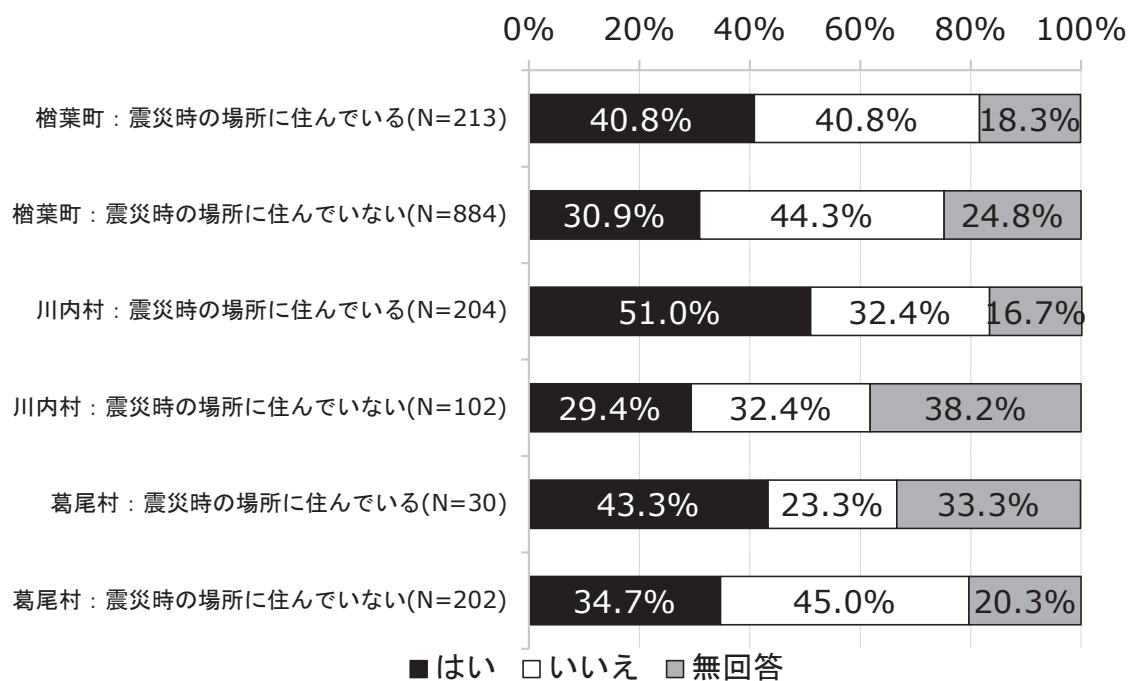
このことから、相対的に高齢者層で「震災時の場所で住んでいる」とする割合が高い事が認められ、単身世帯の場合には「震災時の場所で住んでいない」者の方が相対的には高いことが認められた。

図 43 65 歳のみ世帯の割合



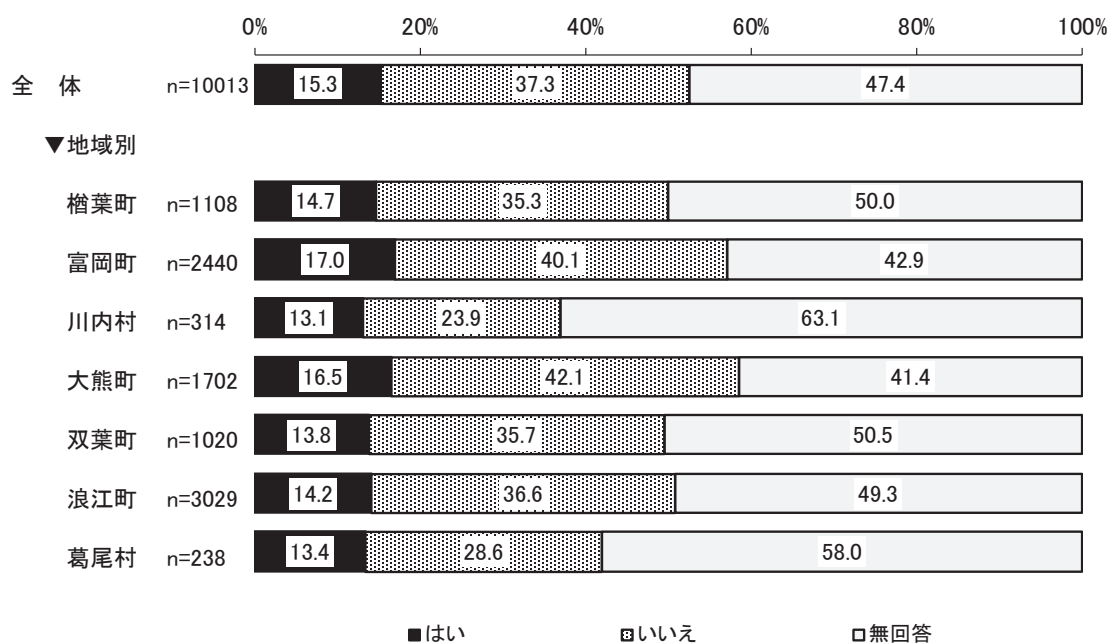
出所：前掲書より。

図 44 避難指示解除自治体の 65 歳のみ世帯 の割合



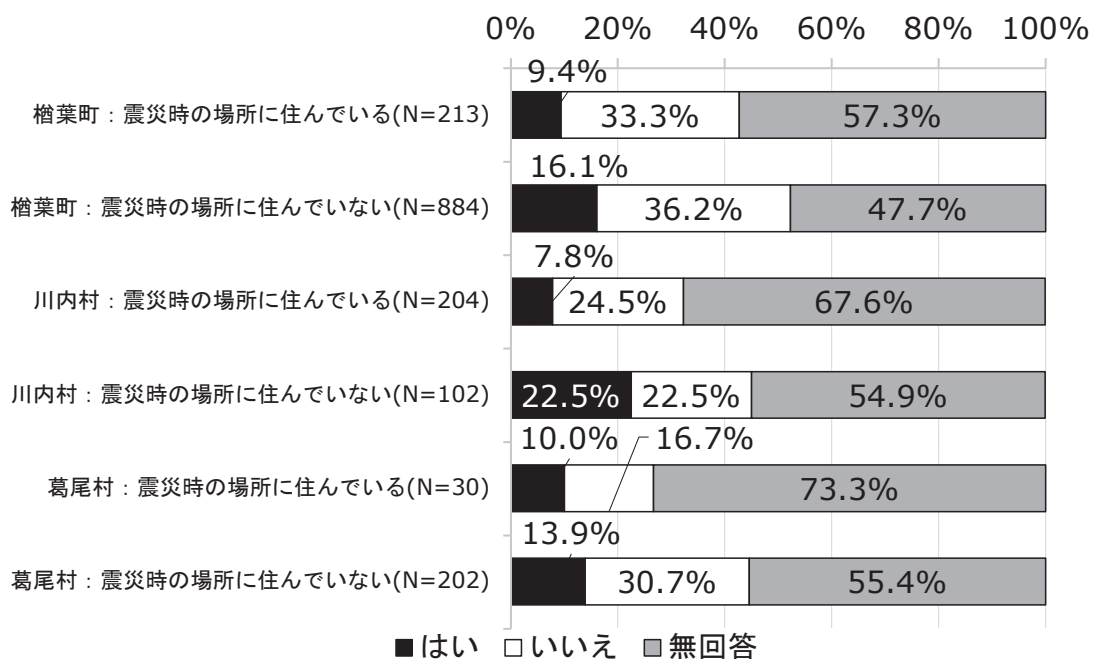
出所：前掲書より。

図 45 単身世帯の割合



出所：前掲書より。

図 46 避難指示解除自治体の単身世帯の割合



出所：前掲書より。

⑤仕事

a.職業上の地位

同調査では、震災前後の職業上の地位について聞いている。全体で見ると、「正規の職員・従業員」については震災前 36.5%，震災後 20.6%であった。「派遣社員」は震災前 1.0%，震災後 0.9%，「パート・アルバイト（契約社員、嘱託を含む）」は震災前 8.2%，震災後 6.9%，「会社などの役員」は震災前 4.0%，震災後 3.2%，「自営業主（自由業を含む）」は震災前 14.3%，震災後 6.5%，「家族従業者（農家や商店など自営業主の家族）」は震災前 4.8%，震災後 1.3%，「内職」は震災前 0.3%，震災後 0.7%，「無職（主婦・主夫を含む）」は震災前 28.3%，震災後 55.5%，「学生」は震災前 0.5%，震災後 0.2%，「無回答」は震災前 2.1%，震災後 4.1%であった（表 22・23 を参照）。

「正規の職員・従業員」は震災前後で 15.9 ポイント下がっていた。「自営業主（自由業を含む）」は 7.8 ポイント下がっていた。一方で「無職（主婦・主夫を含む）」については震災前後で 27.3 ポイントあがった。

表 22 震災前の職業上の地位(第2回双葉郡住民実態調査)

	調査数	正規の職員・従業員	派遣社員	パート・アルバイト（契約社員、嘱託を含む）	会社などの役員	自営業主（自由業を含む）	家族従業者（農家や商店など自営業主の家族）	内職	無職（主婦・主夫を含む）	学生	無回答
全 体	10013	36.5%	1.0%	8.2%	4.0%	14.3%	4.8%	0.3%	28.3%	0.5%	2.1%
楢葉町	1108	35.6%	1.2%	10.5%	2.3%	11.7%	4.6%	0.4%	30.6%	1.2%	1.9%
富岡町	2440	41.2%	0.9%	7.5%	4.8%	11.6%	3.6%	0.3%	27.7%	1.0%	1.3%
川内村	314	27.1%	1.6%	5.7%	3.8%	17.5%	5.1%	0.6%	34.4%	0.3%	3.8%
大熊町	1702	41.8%	1.2%	9.6%	4.3%	10.7%	4.0%	0.4%	26.1%	0.4%	1.6%
双葉町	1020	36.5%	1.2%	7.4%	3.5%	14.8%	5.7%	0.4%	28.5%	－	2.1%
浪江町	3029	32.6%	0.9%	8.2%	4.1%	18.2%	5.3%	0.3%	28.1%	－	2.4%
葛尾村	238	23.9%	0.8%	4.6%	2.1%	21.8%	12.6%	－	28.6%	1.7%	3.8%

出所：前掲書より。

表 23 現在の職業上の地位(第2回双葉郡住民実態調査)

	調査数	正規の職員・従業員	派遣社員	パート・アルバイト（契約社員、嘱託を含む）	会社などの役員	自営業主（自由業を含む）	家族従業者（農家や商店など自営業主の家族）	内職	無職（主婦・主夫を含む）	学生	無回答
全 体	10013	20.6%	0.9%	6.9%	3.2%	6.5%	1.3%	0.7%	55.5%	0.2%	4.1%
楢葉町	1108	21.8%	1.0%	8.3%	2.3%	7.4%	2.2%	0.5%	52.7%	0.5%	3.4%
富岡町	2440	23.5%	0.8%	7.5%	4.0%	5.5%	0.8%	0.7%	53.4%	0.3%	3.5%
川内村	314	15.6%	1.6%	9.2%	3.8%	12.7%	4.5%	0.3%	45.5%	0.3%	6.4%
大熊町	1702	24.1%	1.2%	6.4%	3.6%	4.8%	0.9%	0.6%	54.3%	0.2%	3.8%
双葉町	1020	19.5%	0.6%	5.9%	2.6%	5.1%	1.3%	0.9%	60.4%	－	3.7%
浪江町	3029	17.1%	0.8%	6.3%	3.1%	7.7%	1.1%	0.7%	58.7%	0.0%	4.5%
葛尾村	238	19.3%	2.1%	8.4%	1.3%	9.7%	3.4%	0.4%	50.8%	0.8%	3.8%

出所：前掲書より。

b.業種

次に、従事している仕事の業種である。これも震災前後で回答を求めている。

震災前の業種では、「農林漁業」12.0%、「建設業」20.7%、「製造業」9.0%、「電気・ガス・水道業」9.3%、「運輸・通信業」3.5%、「卸売・小売・飲食店」7.2%、「金融・保険業」1.4%、「不動産業」0.6%、「サービス業」15.2%、「公務」8.3%、「その他」10.9%、「無回答」2.1%であった。

震災後の現在の業種では、「農林漁業」5.8%、「建設業」22.3%、「製造業」8.3%、「電気・ガス・水道業」10.8%、「運輸・通信業」3.5%、「卸売・小売・飲食店」5.9%、「金融・保険業」1.4%、「不動産業」1.3%、「サービス業」14.2%、「公務」10.6%、「その他」13.8%、「無回答」2.1%であった（表 24 参照）。

震災前後で比較すると、「農林漁業」が6.2ポイントさがった。避難することにより、居住地を離れ、第一次産業に従事できないことを反映している。こうした傾向は「第1回双葉郡調査」以降も改善されていなかった。

震災前後の「しごと」の変化をみると、震災後生産年齢人口（15歳から64歳）でも31.9%の者が「無職」の状態であった。これは震災前のそれ（10.3%）と比較すると、3倍になっている。65歳以上になるとさらに深刻で、震災前44.1%であったのが、震災後は76.0%にまで上昇している。ここからも生活再建がまだ十分進んでいない実態が浮かびあがる（図 47 参照）。

「第1回双葉郡態調査」では現在の職業上の地位について、「無職」としていたのが50歳以下で約4割と高水準にあったが、その傾向は「第2回目双葉郡調査」でも依然として続いていた。

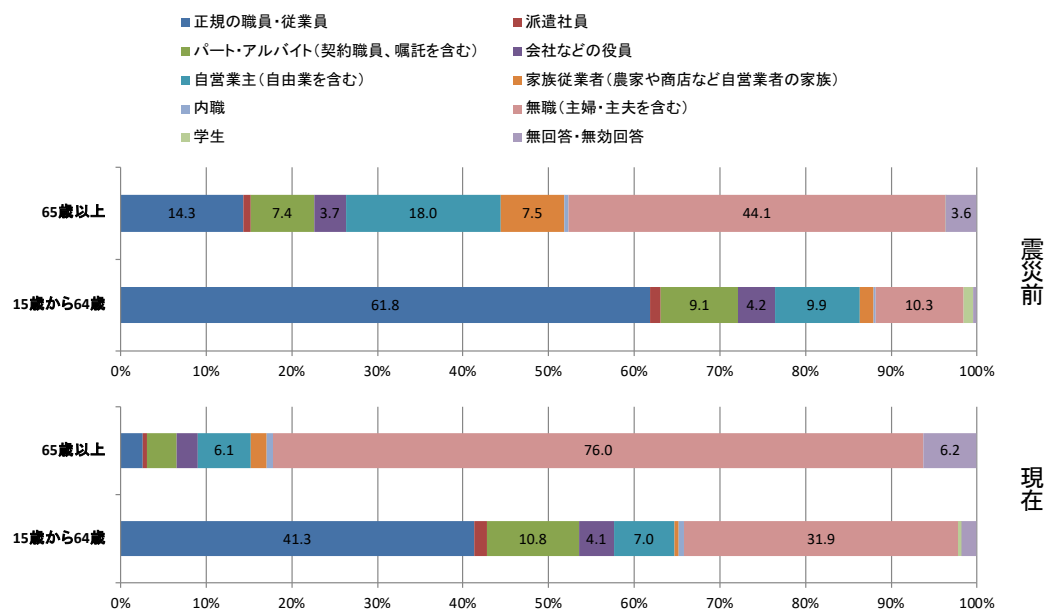
表 24 現在の仕事の業種(第2回双葉郡住民実態調査)

	調査数	農林漁業	建設業	製造業	電気・ガス・水道業	運輸・通信業	卸売・小売・飲食店	金融・保険業	不動産業	サービス業	公務	その他	無回答
全 体	6886	12.0%	20.7%	9.0%	9.3%	3.5%	7.2%	1.4%	0.6%	15.2%	8.3%	10.9%	2.1%
檜葉町	731	10.4%	15.9%	11.8%	8.6%	4.5%	7.0%	2.5%	0.1%	16.8%	9.3%	10.9%	2.2%
富岡町	1699	6.4%	22.0%	8.8%	10.4%	3.2%	8.2%	1.2%	0.8%	17.2%	9.2%	10.9%	1.9%
川内村	191	22.0%	23.0%	3.7%	2.1%	1.6%	7.9%	1.0%	0.5%	9.9%	11.0%	15.2%	2.1%
大熊町	1218	8.9%	21.9%	7.2%	15.2%	2.5%	5.5%	0.8%	0.7%	16.7%	8.9%	9.9%	1.8%
双葉町	704	13.6%	17.2%	6.4%	13.6%	4.0%	6.3%	0.9%	0.4%	13.9%	9.7%	11.8%	2.3%
浪江町	2098	15.4%	21.8%	10.9%	5.2%	4.0%	7.9%	1.5%	0.5%	13.8%	6.0%	10.7%	2.2%
葛尾村	157	37.6%	18.5%	6.4%	2.5%	3.2%	3.8%	2.5%	—	7.6%	7.0%	8.3%	2.5%

出所：前掲書より。

図 47 震災前後の仕事(第2回双葉郡住民実態調査)

第2回双葉郡調査:震災前後の職業:生産年齢内外 (2017年2月)



出所:丹波史紀・清水晶紀編著(2019)『ふくしま原子力災害からの複線型復興——一人ひとりの生活再建と「尊厳」の回復に向けて—』, ミネルヴァ書房より。

⑥すまい

次いで「住まい」である。第2回双葉郡住民実態調査では、震災前と現在の住居の状況について調査している。

震災前の住まいについては、その住まいがどの避難区域に該当するかについて確認したところ、全体で40.1%が帰還困難区域に該当した。次いで、居住制限区域が23.8%、避難指示解除準備区域が25.4%であった。ちなみに「それ以外」については6.5%であり、約9割の住民がいずれかの避難指示区域の中に住まいがあった(図48参照)。地域別に見るとその違いは大きく、地域の大半が避難指示を解除した地域もあれば、ほとんどの区域が帰還困難区域に該当する自治体もあり、置かれた状況の違いは大きく存在していた。

現在の住まいの種類について確認したところ、全体でみると、「仮設住宅(プレハブ・木造)」が7.7%、「みなし仮設住宅(民間借り上げ住宅等)」が16.8%であるのに対し、「購入・再建した持ち家(集合住宅を含む)」は45.0%であった(図49参照)。また、「元々住んでいた持ち家(集合住宅を含む)」は7.9%にとどまった。これは地域別に見るとさらにその違いは大きい。避難指示解除が比較的早く進んだ川内村では、「元々住んでいた持ち家(集合住宅を含む)」が58.3%と多かった。一方、長期にわたる避難生活を余儀なくされた自治体においては、「購入・再建した持ち家(集合住宅を含む)」が多く、富岡町では46.6%、浪江町では46.9%、大熊町では55.3%、双葉町では57.3%を占めた。

震災時の住まいの状況については、全体で見ると「問題なく居住することができる」が12.1%、「修理しないと住めない状態」が31.1%、「建て替えないと住めない状態」が22.3%、「取り壊した」が13.4%であった（図50参照）。問題なく居住できる住居は少なく、修理や立替を住めないかもしくは既に取り壊した住居が大半を占めていた。ちなみに避難指示解除が比較的早く進んだ川内村では、40.2%が「問題なく居住することができる」と回答した。

同調査は、2017年2月から3月にかけて実施された。そのため、上記の浪江町・富岡町は避難指示解除がまだされていなかった時期にあたる。長期にわたる避難生活の中で、元の住まいのほとんどは問題なく住めるという状態にはなく、なんらかの修理・建てかえを要していた。そうしたことも要因となり、避難先で新たに住宅を購入し、避難先での「定着」が進む実態が浮かびあがった。

ちなみに、帰還意向について確認したところ、全体では「近年中に戻りたい」が6.8%、「将来、戻りたい」が10.4%、「まだ明確ではない／悩んでいる／わからない」が19.7%、「戻る気はない／戻れない」が57.5%であった（図51参照）。上述のように調査時期が避難指示の解除が進む前の2017年2月という時期もあるが、「戻る気はない／戻れない」が全体で約6割をしめ、町の大半が帰還困難区域である大熊町や双葉町にあっては約7割が「戻る気はない／戻れない」と回答した。一方で「戻る気はない／戻れない」以外の帰還を希望する者や悩んでいる者も一定数存在することも無視することはできない。

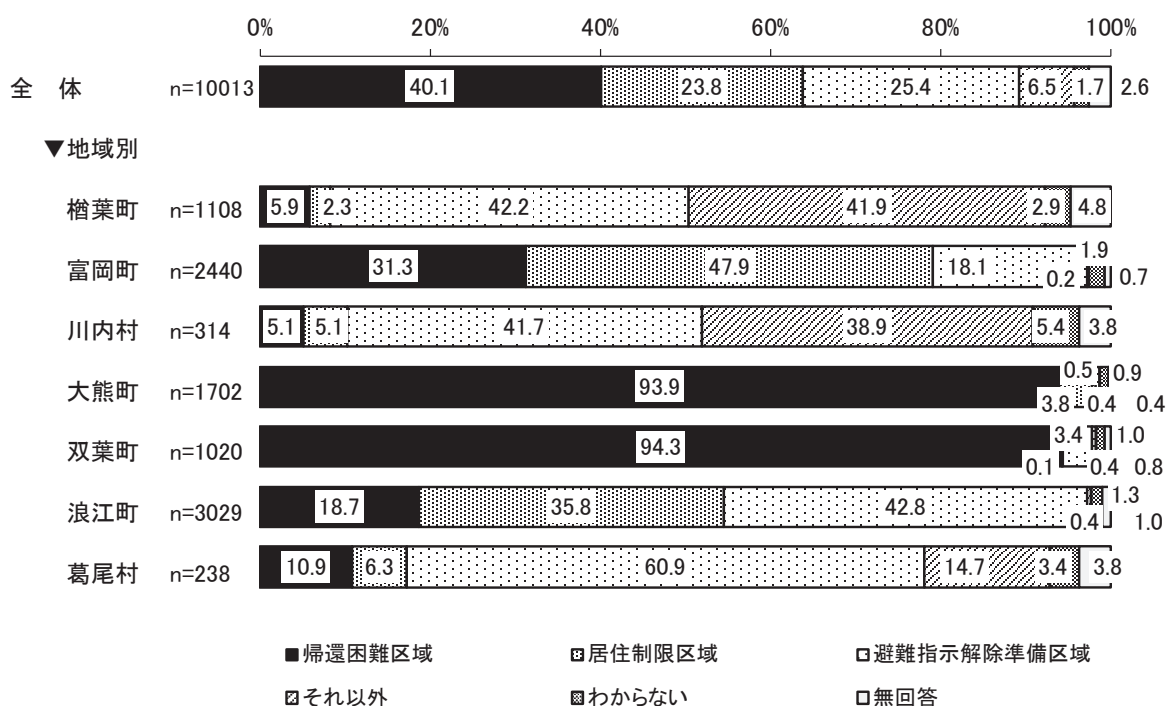
自由記述をみると、避難元の住まい、あるいは今後の帰還について様々な意見がみられた。その内容は、長期にわたる避難生活によって、元の自宅が荒れ、荒廃していく様子に気持ちが滅入ってしまう様子や、震災後の生活環境の変化によって、ふるさとへ戻ることへの不安、避難先での環境への適応から帰還をあきらめた、などそれぞれの家族が避難生活の中で揺れ動いていた心情が読み取れる。

避難先に住宅を建て、やっと落ち着きが見えてきたが、一時立入にて大熊町の自宅に帰ると、家の中は荒れ、回りは雑草伸び放題、気持ちが落ち込んで帰ってくる。また、私達の土地は中間貯蔵施設候補地になっており、先祖代々の土地は、30年間(地上権契約)国で使用され、30年後戻るかも分からない状態である。県・町は地権者に寄り添って支える体制が整備されていない。中間貯蔵地権者は誰を頼れば良いのか、私達は大熊町民だ。

震災前同居していた息子達と、もしこれから同居することになって、うまく生活していけるか不安がある。現在お互いに別の生活スタイルなので、富岡に戻れるとなっても、回りが戻る事もなさそう。戻りたいが戻れない。戻ってもいいのか…。原発さえ何事もなかったら、大変だった生活もお互い助け合いながら続けていたのではなかったのでは…と今も思う日々。

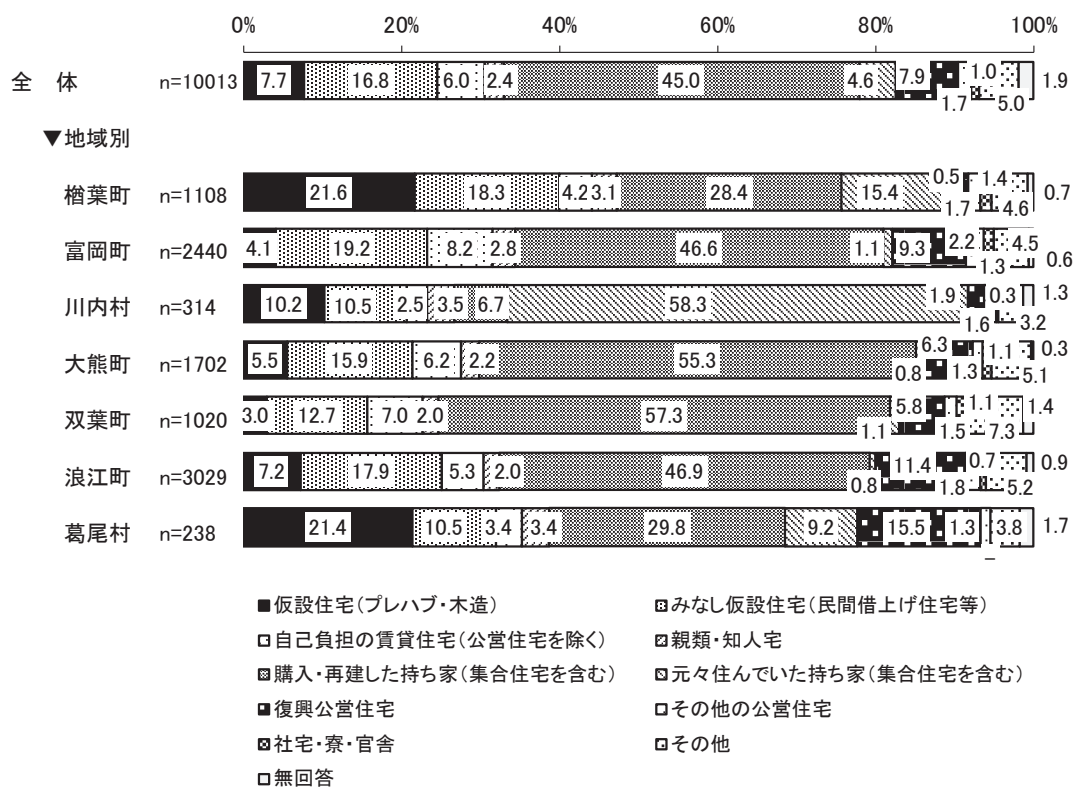
娘が小学校入学の年に震災となり、7回程の移動を経て、現在のいわき市に落ち着きました。生きて行くために必至で、あっという間に時間が過ぎました。母子家庭のため、悩みはつきません。幸いにも娘は元気に学校に通っているし、友達も出来たので、戻るつもりはありません。

図 48 震災時の住まいの避難区域



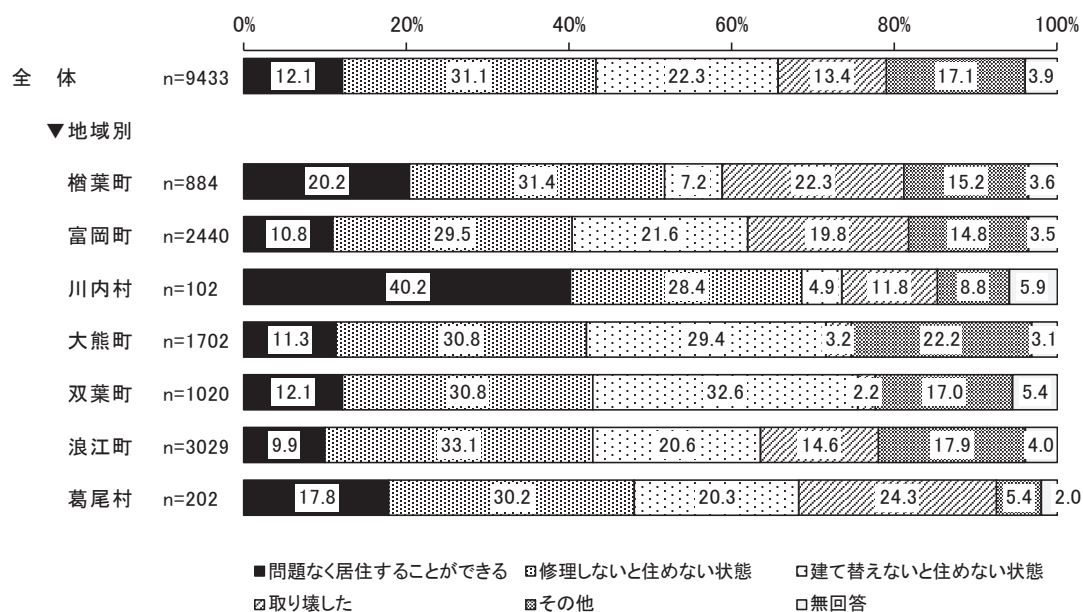
出所：前掲書より。

図 49 現在の住まいの種類



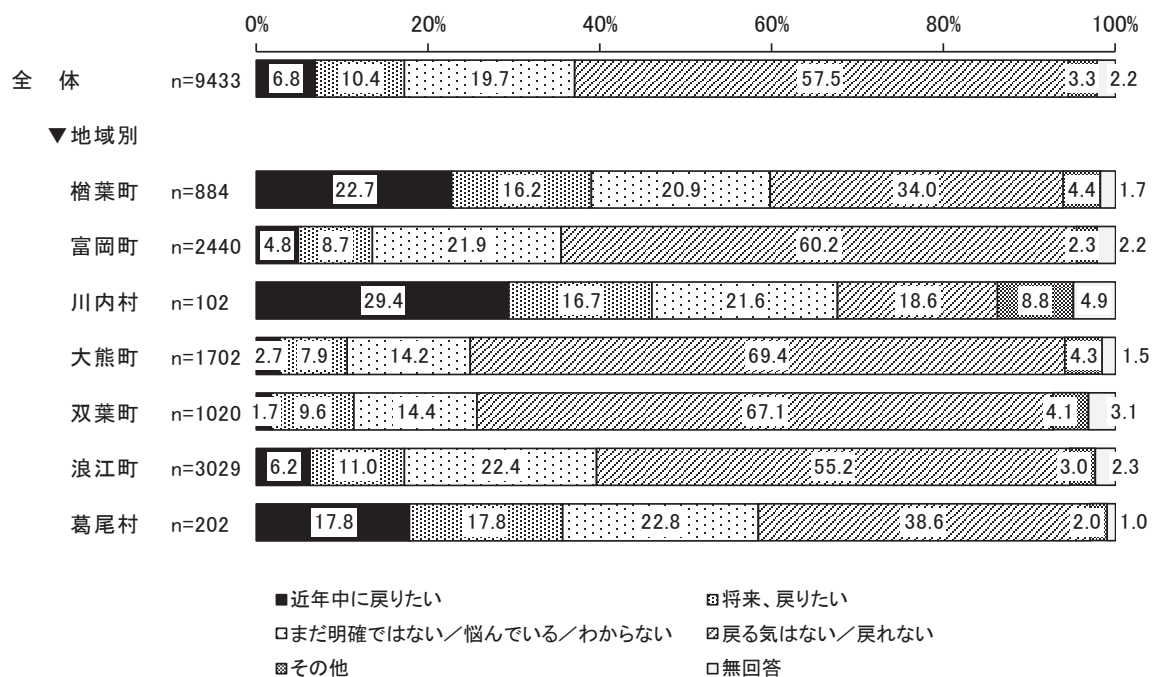
出所：前掲書より。

図 50 震災時の住まいの状況



出所：前掲書より。

図 51 帰還意向



出所：前掲書より。

⑦健康

健康状態については、全体として、「ふつう」が 46.1%と最も多く、「やや悪い」が 27.9%、「悪い」が 8.9%と続いた。「良い」は 8.3%、「やや良い」は 5.4%と少なかった（図 52 参照）。ちなみに、2016 年国民生活基礎調査において、6 歳以上の者（入院者、熊本県を除く）の健康意識の構成割合をみると、「あまりよくない」と「よくない」あわせて 13.0%であり、本調査結果では「やや悪い」と「悪い」をあわせて 37.8%と 3 倍近い比率となっていた。

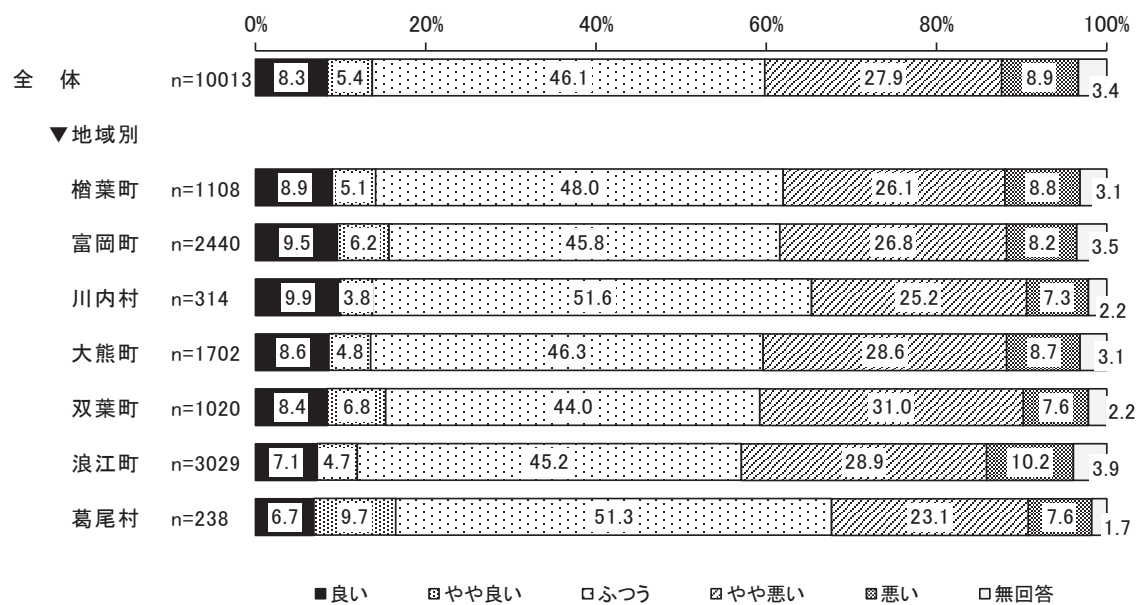
なお本調査は、WHO-5 による精神的健康状態の評価尺度を用い、5 つの回答の数字（0-5 の 6 件法）を合計し粗点を求めた。得点範囲は 0-25 点であり、得点が低いほど精神的に不健康であることを示す。この WHO-5 に基づく精神的健康状態についてみると、うつ病のためのテストの適応となる 13 点未満が平均値では、第 1 回調査において 7 割を越えており、精神的健康状態が非常に良くない状態であった（表 25 参照）。2017 年における第 2 回調査では平均値は第 1 回調査よりも高い 10.6 となっており、第 1 回目の調査よりは改善していることがうかがえた。一方、わが国における他の調査では平均 15～16 となっており、他の調査と比較してもこの精神的健康状態が低いことが確認できる。年齢別にみると、29 歳以下は平均 14.2 と高く、70 歳代以上では 9.6 と低い。一方、避難先の住居でみると、「元々住んでいた持ち家」は 12.7 と高いのに対し、「仮設住宅」では 8.9、「復興公営住宅」では 9.2 と低い。また避難先が福島県内外であるかどうかについてはスコアの差は低く同程度であった。

自由記述では、震災から 6 年以上が経過した中でも、身体的・精神的に落ち着かない日々と過ごしている内容が少なくなかった。避難生活の中で病気を患い、亡くなる者もあった。特に高齢期の被災者にとっては突然の避難による環境の激変が、その後の健康を害す様子がうかがえた。

この6年間自分は何をしてきたのかなあと思う時、趣味もなくし、家もなく、ムダにすごしてきた6年間のように思います。180° 人生が変わってしまい、生きる望みもなく、自分の寿命を数えています。本当心のそこから安心して暮らせるのはいつの日か。この先の不安(健康)でいっぱいです。

震災時は何が何だかわからないまま身軽な状態で福島まで避難し、お先真っ暗な状態で不安な日々を過ごしました。そんな中、夫が体調をくずし、2年後には亡くなってしまいました。避難後、自分の身内、親、親族等次々に亡くなりつらい日々でした。知人のおじいさんは、昨年血液のがんで亡くなりました。亡くなる前に面会した時に本人が「なんで俺こんな病気になってしまったのかな」と言われ、その言葉が今でも忘れられません。避難にならなければ、皆もっと生きられたのではとつい思ってしまいます。長年住み慣れた我が家とふる里は、目をおおいたくなる程荒れ果て、強い憤りと諦めが交錯します。長年培ってきた地域の人達や友人との交流も離ればなれになりなかなか会う事もできません。高齢の人は長い避難の間に身体も弱くなっていて悲しくなってしまいます。

図 52 健康状態



出所：前掲書より。

表 25 WHO-5 精神的健康状態スコアおよび他調査との比較

		第1回調査(2011.9)			第2回調査(2017.2)		
		平均値	標準偏差	度数	平均値	標準偏差	度数
全体		7.4	5.9	12,844	10.6	6.4	9,140
回 答 者 年 齢	29歳以下	10.4	6.3	561	14.2	6.3	149
	30歳代	8.5	5.9	1,442	13.0	6.0	578
	40歳代	7.4	5.6	1,831	11.5	6.1	987
	50歳代	6.9	5.6	3,096	10.5	6.2	1,547
	60歳代	6.9	5.9	3,214	10.5	6.4	2,961
	70歳代以上	7.3	6.1	2,655	9.6	6.4	2,918
住 居 種 別	避難所	7.0	6.1	489	—	—	—
	仮設住宅	6.9	5.7	2,220	8.9	6.2	681
	親戚・知人宅	9.1	6.4	1,197	10.5	6.5	219
	自治体が借り上げている住宅	7.1	5.7	6,219	10.1	6.3	1,606
	自己負担の賃貸住宅	8.0	6.1	1,284	10.9	6.4	577
	購入・再建した持ち家（集合住宅を含む）	—	—	—	11.0	6.3	4,293
	元々住んでいた持ち家（集合住宅を含む）	—	—	—	12.7	6.4	408
	復興公営住宅	—	—	—	9.2	6.3	708
	その他の公営住宅	—	—	—	9.7	6.6	165
	社宅・寮・官舎	—	—	—	13.0	6.7	105
	その他	7.6	6.1	1,370	9.9	6.6	273
避 難 先	福島県内	7.3	5.9	8,795	10.3	6.3	6,600
	福島県外	7.3	5.0	3,976	10.8	6.5	2,138
別 調 査	S.Awata et al(2007)※	15.5	6.1	129			
	井藤他（2012）※※	15.6	6.1	1,954			
	日本公衆衛生協会（2012）※※※	16.2	6.1	11,011			

※ 回答者年齢は、平均53.6歳、最大値73歳。

※※ 東京都A区在住の65歳以上の全高齢者のうち、4月～9月生まれで、高齢者施設入居中の者を除いた人が対象。

※※※ 東京都板橋区在住で65歳から79歳までの人が対象。

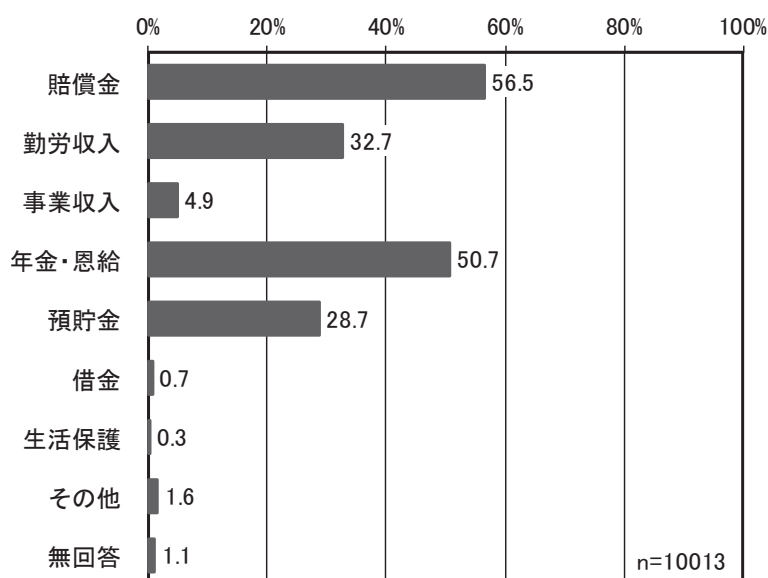
出所：前掲書より。

⑧賠償および経済生活

現在の生活設計（複数回答）について確認したところ、「賠償金」が最も多く 56.5%であり、「年金・恩給」が 50.7%、「勤労収入」が 32.7%、「預貯金」が 28.7%と続いた（図 53 参照）。これを第1回調査と比較すると、第1回調査では、現在の生活設計（複数回答）について、最も多かったのは「義捐金や仮払い補償金」で 80.7%、次いで「年金・恩給」が 39.2%、「勤労収入」が 34.7%、「預貯金」が 34.0%であった。

調査時点での賠償形態の違いなどはあるものの、「賠償金」（仮払金を含む）やその他の収入で生活をやりくりしている構造に大きな変化はなかった。

図 53 現在の生活のやりくり



出所：前掲書より。

一方で、今度の生活についての経済的不安を確認したところ、全体では「とても不安を感じている」が 33.9%、「ある程度不安を感じている」が 40.5%で、8割近い住民が不安を感じていた（図 54 参照）。

また医療費や介護サービス利用料の減免が将来なくなることへの不安について確認したところ、「とても不安を感じている」が 57.7%、「ある程度不安を感じている」が 28.1%と約9割が不安を感じている結果となった（図 55 参照）。

さらに賠償制度についてアンケートでは確認している。その結果、賠償の支払いが将来終了することに対する不安では、「とても感じている」が 54.4%、「ある程度感じている」が 24.1%と8割近い者が不安を感じていた（図 56 参照）。また、地域ごとに見ると、避難指示が早期に解除された川内村や檜葉町よりも、帰還困難区域を含む避難指示が継続している大熊町・双葉町・浪江町などの者が賠償終了に対する不安感が高い傾向にあった。なお、これを避難指示解除自治体における現在の住まいの違いで比較すると、檜葉町・川内村・葛尾村の全てにおいて「震災時の場所に住んでいる」よりも「震災時の場所に住んでいない」の者が、不安感が高い事が確認できた（表 26 参照）。

現在の生活のやりくりが東京電力からの賠償に大きく依存している一方で、将来その賠償制度が終了することや医療費等の免除など経済的保障がなくなることへの不安は高く、避難先での避難生活を続けている者の方がその不安が高い事が明らかになった。経済生活においては、依然として生活再建の途上にあり、その傾向は震災から数年を経ても基本的構造は変わっていなかった。

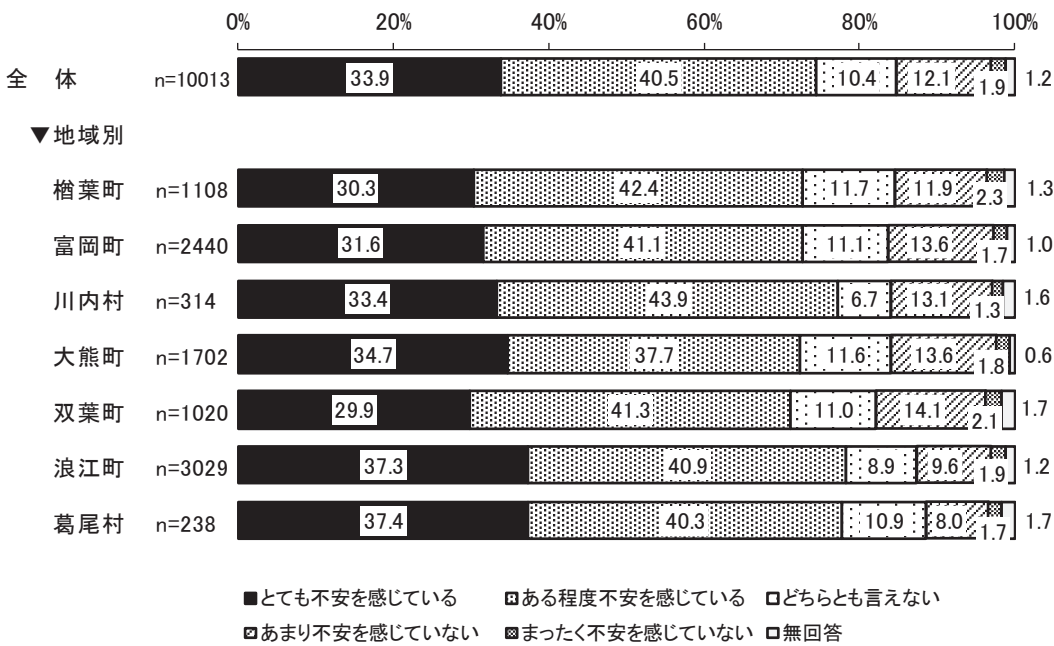
自由記述では、避難生活による環境変化により仕事ができなくなったことや、転々と仕事先を変えた様子が書かれていた。また東京電力の賠償に対する不満も強くあらわれていた。

長年努めてきた職場を退職するしかない状況でやむをえず退職しましたが、50 近い歳でまた仕事を探そうと思うととても大変な事で…現在仕事はしていますが震災前と同等の給料はもらえるはずもなく、3年位は東電から就労不能損害で不足分を保障されていましたが、今はそれも打ち切れ震災前の生活費は保てない状況です。老後がとても不安です。

双葉町は中間貯蔵施設がつくれ、原発には未だ取り出されないデブリが有り危険な状況です。帰れない町民には精神的賠償金は続けて欲しいです。医療費介護の問題、国、政府はもっと真剣に考えてください。私も今雪深い会津に避難し、認知症の主人と行く先の見えない生活をしております。もう六年目です。国、政府でもっと避難者を考えて下さい。

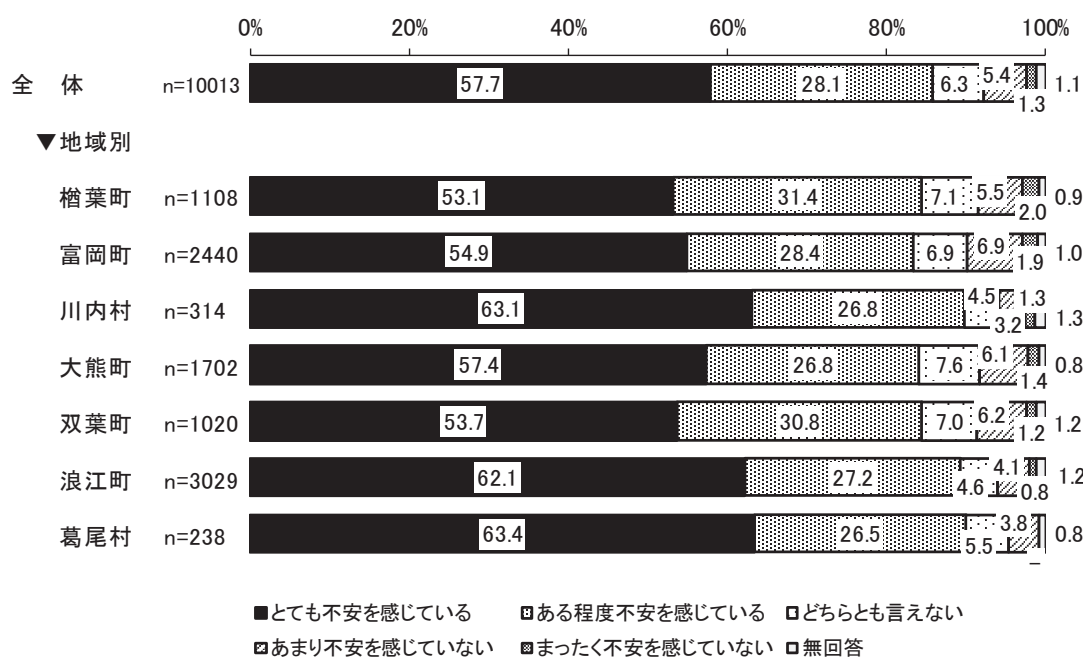
損害賠償金の請求書(説明書)の関係書類が多過ぎて私には内容を理解するのが難し過ぎまして、精神的、家財、土地、家屋等のそれぞれの積算方式の基本数値については納得出来ない事が多くあります。

図 54 経済的不安



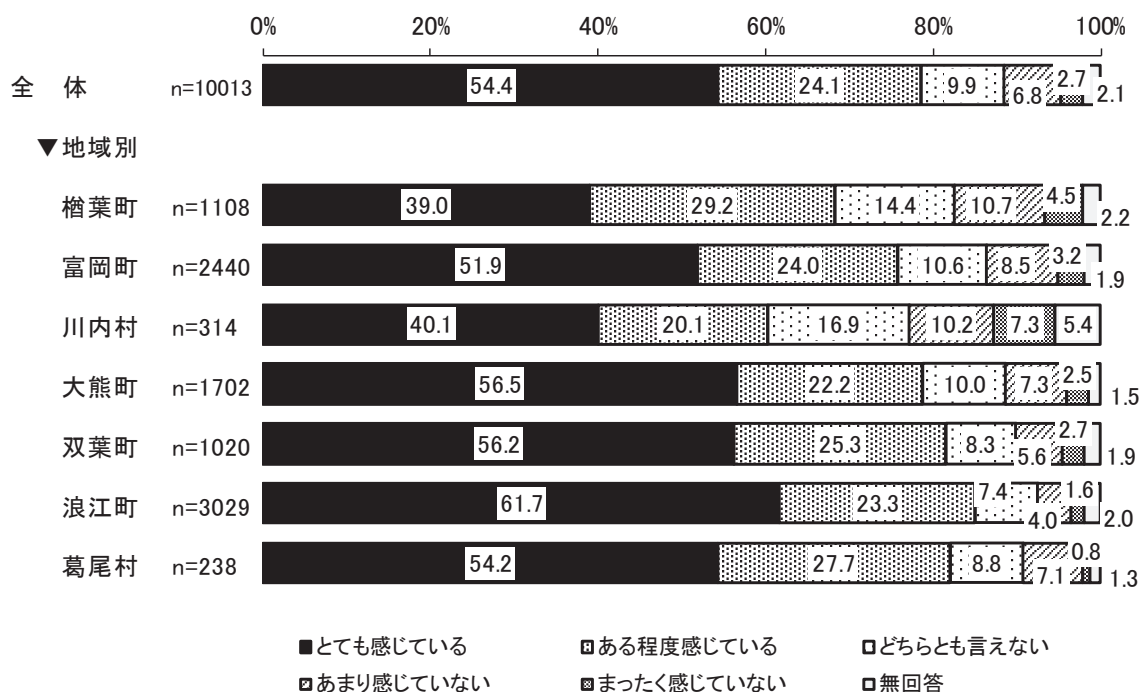
出所：前掲書より。

図 55 医療費等の減免措置がなくなることへの不安



出所：前掲書より。

図 56 賠償終了に対する不安



出所：前掲書より。

表 26 賠償終了に対する不安(避難指示解除自治体)

	調査数	とても不安を感じる	ある程度不安を感じる	どちらとも言えない	あまり不安を感じない	まったく不安を感じない	無回答
檜葉町:震災時の場所に住んでいる	213 100.0	65 30.5	52 24.4	35 16.4	41 19.2	15 7.0	5 2.3
檜葉町:震災時の場所に住んでいない	884 100.0	360 40.7	270 30.5	123 13.9	77 8.7	35 4.0	19 2.1
川内村:震災時の場所に住んでいる	204 100.0	62 30.4	45 22.1	44 21.6	26 12.7	17 8.3	10 4.9
川内村:震災時の場所に住んでいない	102 100.0	60 58.8	17 16.7	9 8.8	5 4.9	6 5.9	5 4.9
葛尾村:震災時の場所に住んでいる	30 100.0	14 46.7	9 30.0	2 6.7	4 13.3	1 3.3	— —
葛尾村:震災時の場所に住んでいない	202 100.0	113 55.9	55 27.2	18 8.9	12 5.9	1 0.5	3 1.5

出所：前掲書より。

⑨生活

現在の生活についての困りごと（複数回答）について確認すると、全体として「健康や介護」が最も多く 53.5%であり、「生活費」が 35.4%、「周りの人との人間関係」が 35.0%、「仕事や事業」が 25.4%と続いた（図 57 参照）。一方で「放射線の影響」については 20.0%であった。

また生活時間の変化について確認すると、全体として、震災前と比べ「増えた」と回答したもので多かったのは、「移動（通勤・通学を除く）」「テレビ・ラジオ・新聞・雑誌」「受診・療養」であり、逆に「減った」と答えたのが多かったのは、「仕事」「趣味・娯楽」「交流・つきあい」であった（図 58 参照）。

仕事が減り震災前に比べ年齢が高くなることにともない、健康・介護や生活費などの困りごとが増える一方で、長期にわたる避難生活によって周りとの交流やつきあいが減り、社会関係が希薄になっている様子が自由記述などからうかがえる。また帰還後も震災前のような社会関係を回復することが困難な者もいた。

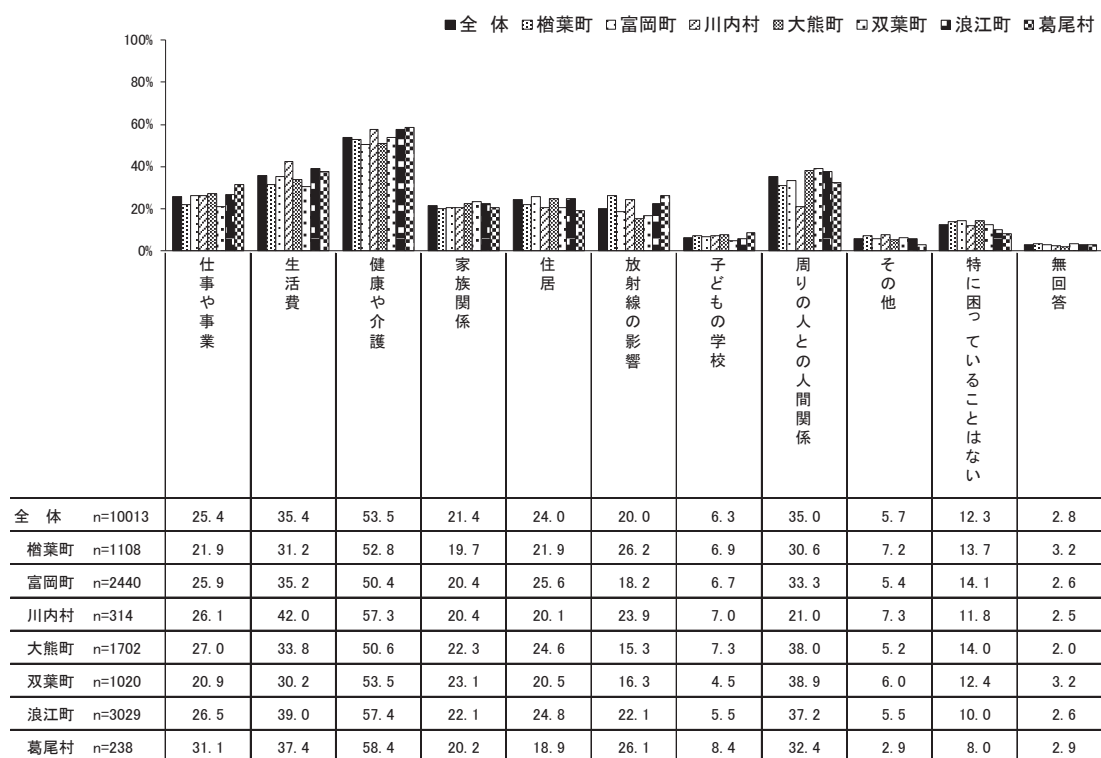
原発事故により祖父母から引き継いだ土地、家屋や家族、友人関係等々それぞれに遠く離れてしまい、思い出の多い家もなくなってしまうのがとても残念だけれど健康に気をつけ、前を向いて生活していこうと思っている。家族が離ればなれになった、一人で生活をせざるをえなくなった、仕事をもたない人達には心の安定の為に話し相手が必要です。

県外避難しているが、病院、健康診断、医療費等、いちいち避難先の役所に連絡、手続きが大変で、とても困っている。賠償も無くなるなど、原発事故や避難は終わっていないのに、勝手に国と東

電が決めてふざけている。被害者の声は届かない。事故をなかった事にして、帰環ばかり進める。何も終わってないし、原発も何も解決してない。県外避難者は、いじめや苦労ばかりです。国・東電が変わらないと何も変わらない。

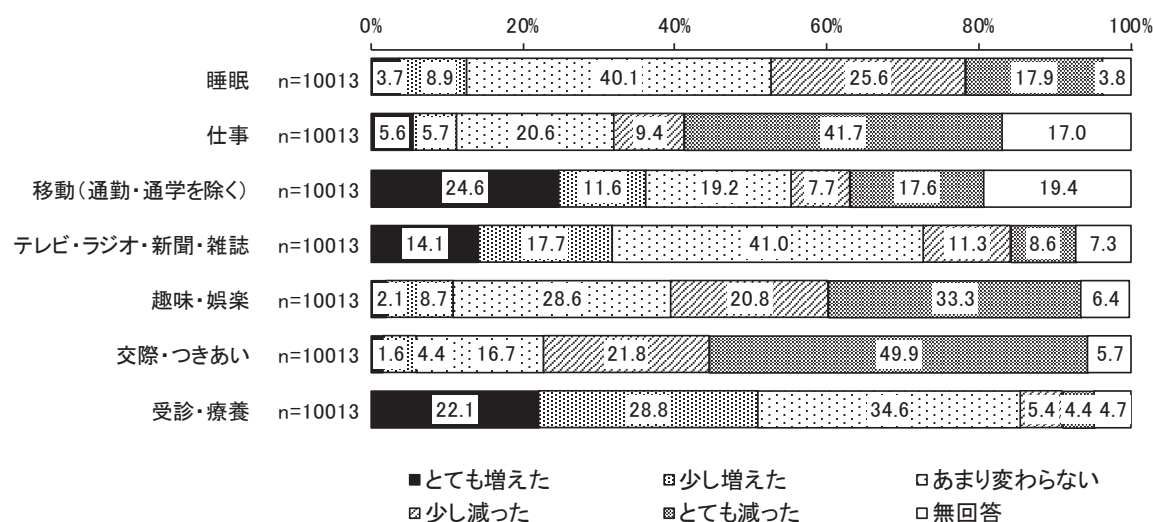
私は自宅に戻ったが、周囲は解体され又は解体中及び管理されていない家で非常に環境が悪くなった。このままだと私自身も一度は戻ったが、再び転居を考えざるを得ない。近所付き合いもあるので直接言う訳にもいかず困っている。

図 57 現在の生活で困っている事柄(町村別)



出所：前掲書より。

図 58 生活時間の増減(全体)



出所：前掲書より。

⑩自由記述の分析

自由記述が約 4000 票の調査票から、頻出 100 以上の抽出語のうち、生活再建に関わる語をコーディングした(表 27 参照)。自由記述の計量テキスト分析として、使用ソフト KH Coder3 を用いた(樋口 2020)。性別・年代・地域別の変数を用い、クロス集計した。また、対応分析も行った。対応分析では、特徴のない語が原点 (0, 0) 付近に密集することが多い。いっぽうで、原点から離れた語が特徴的な語となる(樋口, 2020, p62)。なお、必ずしも頻出が多くないために、結果として語を抽出することができなかった指標がある。具体的には、⑤ジェンダー、⑧文化、である(表 28 参照)。ただし、ジェンダーについてはクロス集計の際に、性別で分けることにより内容を確認した。

表 27 抽出語によるコーディング一覧

頻出100以上の抽出語のうち、生活再建に関わる語をコーディング	
指標	抽出語
①住まい	住宅、住居、解除、仮設、居住、住む、建てる、アパート、家
②仕事	仕事、働く
③経済生活	年金、賠償、損害、経済、負担、雇用
④家庭生活	家族、息子、生活、暮らす、夫、母、生活
⑤ジェンダー	
⑥教育・子育て	子供、学校、若い、いじめ、子ども
⑦コミュニティ	故郷、近所、地元、友人、地区、町民、住民、土地、地域、帰還、汚染、浪江、除染、帰る、戻る、帰れる、離れる、ふるさと、町、交通、場所、県、町村、合併、福島、双葉、富岡、いわき、大熊
⑧文化	
⑨健康・福祉	放射線、放射能、医療、精神、ストレス、気持、老人、体調、被害、高齢、心配、希望、不安、健康、悲しい、楽しい、精神、内部
⑩参加	政府、行政、復興、国

表 28 各指標の抽出語の頻度とパーセント

コーディングの単純集計		
コード名	頻度	パーセント
* 住まい	1365	31.8%
* 仕事	402	9.4%
* 経済生活	731	17.1%
* 家庭生活	1359	31.7%
* 教育・子育て	528	12.3%
* コミュニティ	2665	62.2%
* 健康・福祉	1767	41.2%
* 参加	1151	26.9%
# コード無し	602	14.0%
(文書数)	4287	

※コーディング単位は段落としている

性別と指標との対応分析をみると、男性は「参加」「経済生活」「コミュニティ」が特徴的であると考えられる。一方で、女性は「教育・子育て」「家庭生活」「仕事」が特徴的であると考えられる。

(図 59 参照)。一方、地域別にみると、どの地域でも「コミュニティ」が高い水準を示していたが、特に現在も多く住民が避難生活を続けている浪江町・富岡町・双葉町・大熊町でその傾向がみられた

(図 60 参照)。一方、高齢化率の高い葛尾村・川内村においては「健康・福祉」で他の地域に比べ高い水準にあった。また、年代別に比較するとどの世代も「コミュニティ」の頻度が高く、「住まい」

「健康・福祉」についても頻度が高かった(図 61 参照)。また 30 代・40 代・50 代は「仕事」「経済生活」が特徴的であり、「教育・子育て」は 20 代・30 代・40 代との結びつきが強かった。

図 59 性別と指標との対応分析

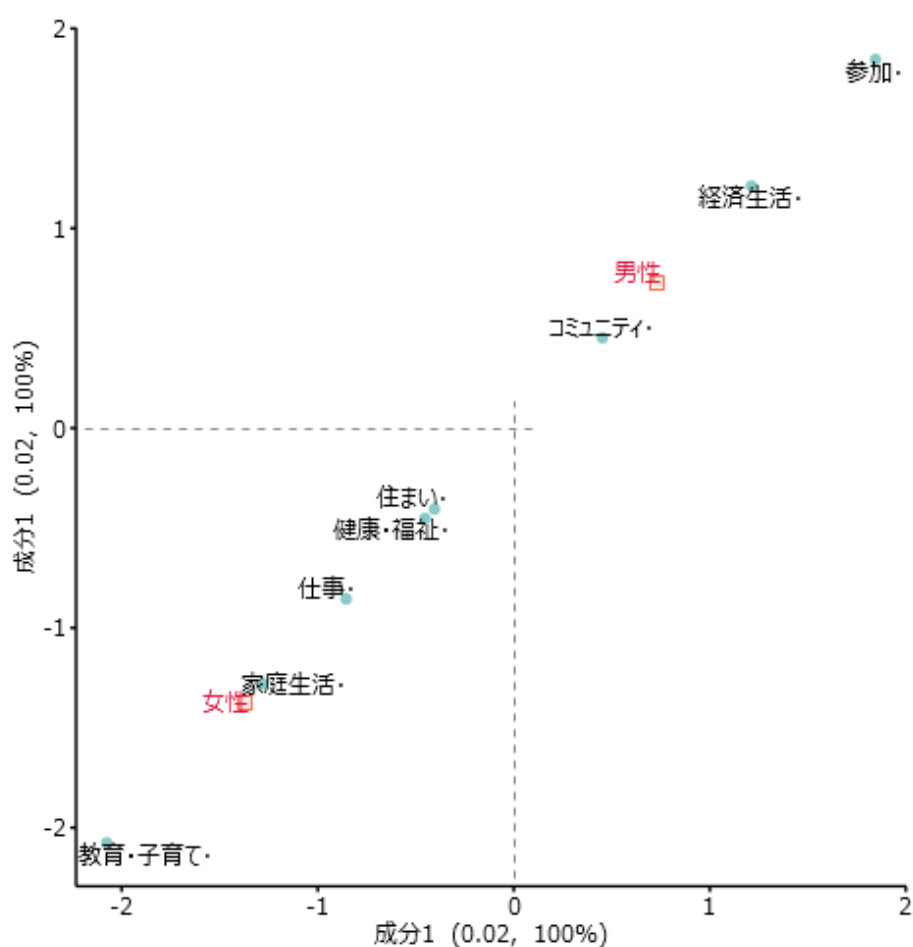


図 60 地域別と指標のクロス(折れ線グラフ)

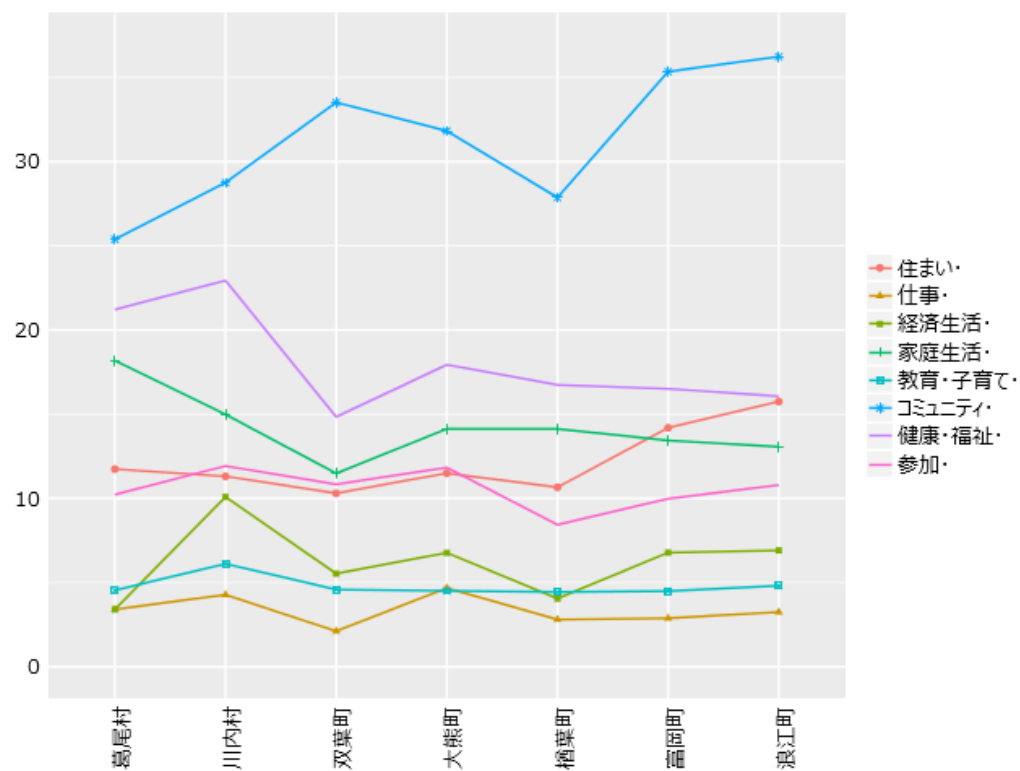
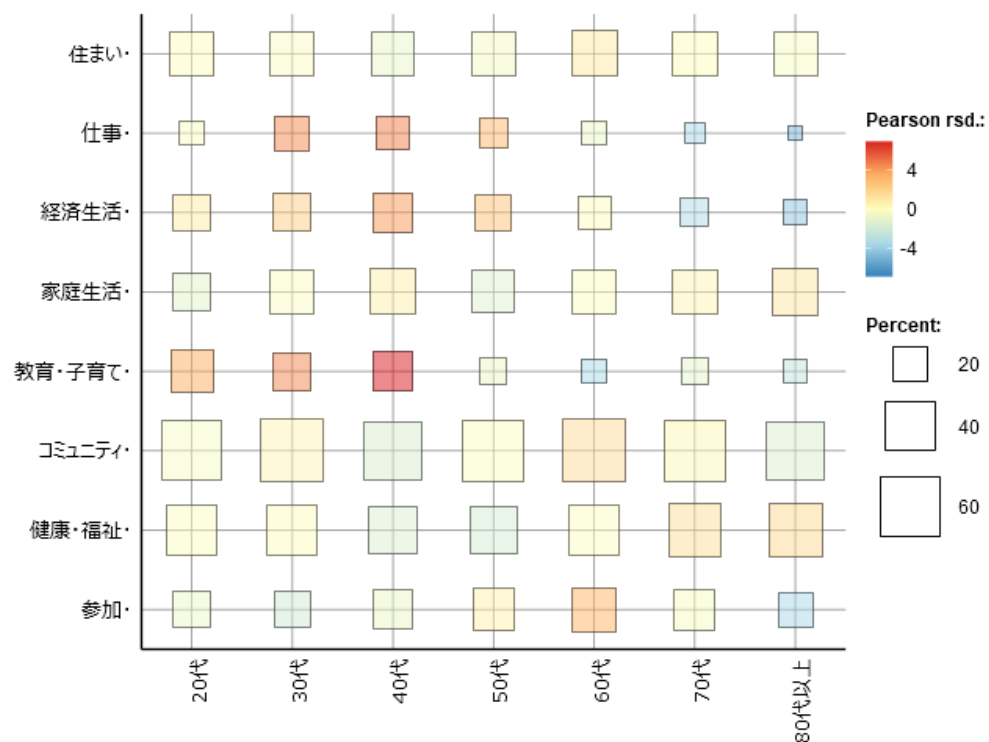


図 61 年代別と指標のクロス(バブルプロット)



(3) 考察

「第2回目双葉郡調査」では、震災から数年を経てもなお生活再建の途上にある実態が浮かび上がった。上記の第2回双葉郡住民実態調査の結果から読み取れることは何か。要点をまとめる。

①避難の長期による生活再建の遅れ

一つは、避難指示の長期化が生活再建に遅れを生じさせていることである。「しごと」の状況を見ると、「正規の職員・従業員」や「自営業主（自由業を含む）」などが震災前に比べ少なくなっていることが確認できた。業種でみると、「建設業」「電気・ガス・水道業」が震災前に比べ多くなっているのに対し、「農林漁業」や「卸売・小売・飲食店」などの第一次産業や地域密着型の小売業や飲食店が少なくなっている傾向にあった。

一方で「無職（主婦・主夫を含む）」は震災前に比べ30ポイント近く多くなり、全体の55.5%が無職であった。特に、生産年齢人口の3割以上が依然として無職のままであり、働き盛りの層においても生活再建が進んでいない実態が確認できた。

そのため、生活のやりくりの中心が、勤労収入よりも賠償金の方が多くなり、約6割が賠償金に頼って生活せざるを得ない実態を浮かび上がらせた。こうしたことから、賠償の支払いの終期について不安に感じている者が8割近く感じており、特に避難指示が継続している地域ほどその不安感が高かった。避難の長期化が、生活再建の遅れにも影響を与えていることが確認できる。

②地域間格差の広がり

二つ目に、地域間の格差の広がりが進んでいることである。

これを特に現しているのが、「住まい」である。現在の住まいについて、「仮設住宅（プレハブ・木造）」や「みなし仮設住宅（民間借り上げ住宅等）」に住んでいる者は依然として約25%と4世帯に1世帯はこうした仮設住宅に住んでいた。一方、「購入・再建した持ち家（集合住宅を含む）」が45.0%となっており、この傾向は、帰還困難区域を多く含む自治体ほどその傾向は強かった。避難指示解除が比較的早く進んだ川内村は、「元々住んでいた持ち家（集合住宅を含む）」が約6割となっていた一方で、長期にわたる避難生活を余儀なくされた富岡町・浪江町・大熊町・双葉町の自治体では、「購入・再建した持ち家（集合住宅を含む）」と回答した者が5割前後と高い傾向を示した。

「元々住んでいた持ち家（集合住宅を含む）」は全体で見ると1割に満たず、ふるさとでの住まいの再建が困難な事情がみてとれる。それは、震災時の住まいの状況について、「問題なく居住することができる」としたのは1割程度にとどまり、「修理しないと住めない状態」や「建て替えないと住めない状態」という者が5割を越えていた。また、「取り壊した」という者も1割程度いた。比較的早く進んだ川内村では、4割が「問題なく居住することができる」と回答していることからみても、避難指示が長期化するほど住宅の損壊具合もすすみ、元の場所での暮らしを再開させることが困難になることを示していた。

帰還意向においても地域間の格差があらわれ、町の大半が帰還困難区域である大熊町や双葉町では約7割が「戻る気はない／戻れない」と回答した。避難指示解除の時期が住民の住まいの再建や帰還の意志にも影響を与えている。

③避難の長期化や将来への不安が精神的健康状態にも影響

健康状態についても、「やや悪い」「悪い」が全体として4割近く、国民生活基礎調査などを比較しても、健康意識が良くないと回答する者が多かったが、WHO-5に基づく精神的健康状態においても、第1回目の調査に比べ、精神的健康状態の改善傾向は確認できるものの依然として精神的健康状態が低い実態を示した。また帰還した者も、震災前のような社会関係を回復することに困難をかかえ、元の暮らしを取りもどすのが容易ではなかった。避難の長期化が住民の精神的健康状態にも影響を与え、長期化する自治体ほど喪失感や精神的健康状態の低さを示した。

さらに、自由記述などからは今後の生活についての不安が多く書かれていた。その内容は、年代・地域・性別などによっても異なるが、どの世代も近隣との社会関係や避難元との関係性など「コミュニティ」についての関心が高かった。また国や行政、将来のふるさとのあり方など、「参加」についての関心もどの年代でも高かった。年代でみると、高齢になるほど「健康・福祉」に不安を感じている者が多かった。性別では、男性が「コミュニティ」「参加」「経済生活」など地域や社会的事柄に関心が高く、女性は「教育・子育て」「家庭生活」など身の回りのことに関心が高かった。

小括

本章では、被災者に対する各種調査を実施し、生活再建上の課題を明らかにした。

旧山古志村被災住民に対する調査では、自然災害、特に中山間地域における災害において、生活再建上の課題がどのように生じるのかを確認した。調査の結果、高齢者世帯の多くが低収入で現金収入が少なく、住まいや暮らしの再建に課題が生じていた。また、ふるさとへの帰村が時間とともに迷いになっている点も指摘し、避難生活の長期化が被災者の生活再建上、特に住み慣れたふるさとでの生活再建に障壁になっている点を示した。特に、生活再建上の課題として、a. 住まい、b. 経済生活、c. 仕事、d. 家庭生活、e. コミュニティなどに特徴があらわれていた。さらに、中山間地域では集落の共同性が暮らしを支える条件にもなり、個別の世帯の住宅再建を支援するだけでは十分ではなく、「コミュニティ維持・再生」が被災者の生活再建にとっても重要な条件になっていることを示した。

一方、原子力災害における特有の被害実態も第1回および第2回の双葉郡住民実態調査によって明らかになった。「第1回双葉郡調査」において明らかになった「広域避難」「家族離散」「避難の長期化」などは、自然災害以上に原子力災害はその被害を深刻化させている実態をしめした。また「第二回双葉郡調査」では、①仕事や住まいなど避難の長期による生活再建の遅れ、②避難指示解除の時期による地域間格差の広がり、③避難の長期化が住民の精神的健康状態にも深刻かつ長期にわたって影響を与えていることが確認された。二つの調査からは、旧山古志村調査と同様に、住まいや仕事、経済生活やコミュニティなどについて影響がみられたが、さらにf. 家庭生活、g. 身体的・精神的健康、h. 教育・子育て、i. ジェンダー、j. 参加などの生活再建上の課題も確認できた。自然災害においても原子力災害においても、生活再建上の課題は共通してあらわれるが、原子力災害では仕事や家庭生活、さらにはコミュニティなどの社会関係において、その影響が長期間に及ぶこと、帰還をした者も震災前の社会関係を取りもどすのが容易ではなく、影響が中長期に及んでいることが確認された。

こうした原子力災害における被害の実態は、「場の喪失」「時間の喪失」「アイデンティティーの喪失」という三つの「喪失」を被災者にもたらしていると言える。

原子力災害によって「広域避難」を余儀なくされた住民は、何度も避難先を変える中で自らの生活再建の足がかりとなる「場」を失っていった。それは長期にわたる避難指示が出され、どこ（場）で生活再建をするかという判断の材料を被災者にもたらさないという点において特徴的である。先行研究でも

明らかなように自然災害においても、自らの生活圏域を離れ、広域避難する事例は確認されている。東日本大震災においても、福島県だけでなく宮城県や岩手県においても沿岸部の被災地を離れ、内陸部や場合によっては県外での広域避難を余儀なくされた者もある。しかし、長期間にわたる避難指示がいつ解除するかさえ見通せないことが、生活再建のより所となる「場」を失わせているのである。

同時に長期にわたる避難指示によって、「時間の喪失」も被災者にもたらされている。見通しの立たない避難生活は、生活再建のメドを個人や家族がつけていく上で大きな障害となる。生活再建の時間軸が長期にわたり、かつそれがいつまでかという見通しも立てられないという点において、原子力災害は「時間の喪失」をもたらしたと言えよう。

さらに、これまで築き上げてきた家族との暮らし、地域や社会での役割、など被災者の多くが社会的な存立条件をうばわれた。このように原子力災害は、これまで築き上げてきた個人の役割や機能の喪失させ、地域固有の伝統や文化すらも根こそぎ奪っていくという意味においても「アイデンティティーの喪失」と言える。

第4章 原子力災害における被災自治体と復興計画

本章では、原子力災害における被災自治体とその復興計画について取りあげる。

一つは、原子力災害によって長期にわたる避難生活を余儀なくされた住民が、その属する自治体機能そのものも行政移転を余儀なくされたことにふれ、原子力災害の「特殊性」が、さらに生活再建を困難にしてきた事実を示す。

二つ目には、こうした原子力災害固有の困難を有した自治体が、「まちの復興」だけでなく、「ひとの興」といった生活再建を前面にすえた復興計画を策定した背景と経緯について述べ、「複線型復興モデル」の萌芽が原子力災害による避難とその復興計画策定の過程から生み出されてきたことについて述べる。

三つ目に、こうした多様な被災者の生活再建を包摂する復興計画が、実際の復興事業において実現できたのか、という点を検証する。

第1節 被災自治体の機能移転

(1) 役場機能の不全と移転

2011年3月に発生した東日本大震災は、学校や公民館などの避難所に震災1週間後に約40万人もの人々が避難する状況にあった。その後、3月11日15時37分以降、一号機を皮切りに同時多発的に複数の原子炉が全交流電源を喪失した。

政府は、19時3分に原子力災害対策特別措置法に基づく「原子力緊急事態宣言」を発令し、21時23分には第一原発から半径3km圏内の住民に避難指示、3～10km圏内の住民に屋内待避を指示した。翌12日5時44分には半径10km圏内の住民にも避難指示をだした。同日18時25分には半径20km圏内の住民に避難指示を拡大した。3月15日11時00分には、半径20～30km圏内の住民に屋内待避を指示した。さらに4月22日午前0時を境に、半径20km圏内を「警戒区域」に指定し、同区域内への住民の立ち入りを禁止した。

こうして原発周辺自治体を中心に多くの住民が避難を余儀なくされた。原発周辺自治体では、住民だけでなく自治体職員も避難を余儀なくされ、行政機能そのものも移転せざるを得なかった。これによりその後の行政機能を著しい制約の中で運営することになった。

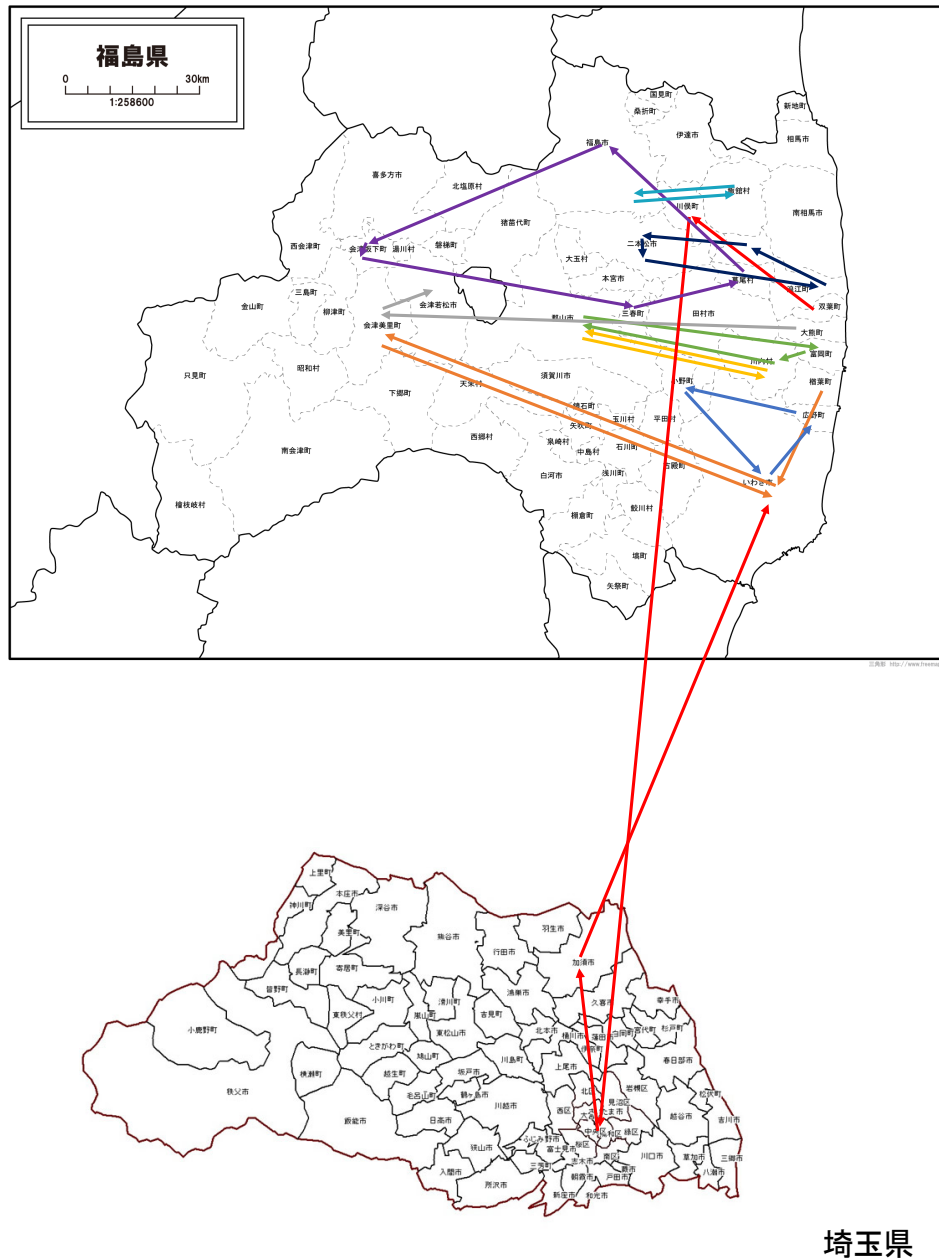
原発周辺自治体の役場機能移転はどのような経路をたどったのか。例えば、双葉町では3月12日8時に防災無線を通じて川俣町に避難するよう防災無線を通じて広報した。その後放射線量の数値が急上昇したために、14時ごろ井戸川町長（当時）が職員に役場の閉鎖を指示し退避した。その後3月19日には埼玉県さいたま市にあるさいたまスーパーアリーナに移動したが、その際移動した町民は町民7140人のうち約1200人とどまった。その他の双葉町民は、二本松市、田村市、郡山市、福島市、いわき市、南相馬市と県内各地、さらに県外にも分散して避難した¹⁰⁰。その後3月末役場機能は、埼玉県加須市の旧騎西高校に移転した。その他、大熊町は田村市から会津若松市へ、浪江町は二本松市へ、富岡町は川内村から郡山市へ、楡葉町は会津美里町からいわき市へ、葛尾村は会津坂下町から三春町へ、川内村は郡山市へ、飯舘村は福島市へ、とそれぞれ役場機能に移転させている（図62参照）。

役場の本部機能をそれぞれ別の自治体へ移転せざるを得なかったが、災害直後は各地に分散して避難所に避難する住民へのサポートから、役場職員が各避難所等で配置し対応するなどした。住民避難においては、バスもしくはマイカー等で避難したが、避難先の避難所に順次入っていったが、避難の際に住

¹⁰⁰ 詳細は、双葉町（2017）『双葉町東日本大震災記録誌－後世に伝える震災・原発事故』を参照。

民の避難先の把握まではしていない場合もあり，その後の住民把握に困難が生じた．さらに病院や福祉施設等では，自力で避難することが困難な者もいたことから，マイクロバスやヘリコプターで避難するなどしたが，避難過程で亡くなる者もあった．

図 62 被災自治体の機能移転



出所:筆者作成.

(2)行政サービスの執行困難

被災自治体は本庁舎機能を別の自治体に移転せざるを得なかったが、広域的に避難する住民の対応には多くの困難が生じた。各自治体が政府や福島県の指示を待つことなく自発的に住民への避難呼びかけやサポートにとり組んだ。それぞれの自治体の取り組みは今後の災害時の対応における行政機能について検証を必要とするが、さしあたり詳細な記録を公開している大熊町を例に取りあげる¹⁰¹。

震災翌日の3月12日、バスに乗り込み田村市都路地区をめざして避難した住民は、避難所がいっぱいであったために西へとさらに進み、小野町、三春町、郡山市へと避難した。同日18時25分、政府が半径20km圏内に避難指示を出したことにより、田村市都路地区は避難対象地域となった。防災無線で避難を知った都路地区の住民と共に同市船引地区に再避難した。この際同行した職員は大熊町災害対策本部との連絡がとれず田村市の災害対策本部と協議し再避難を決断した。

その後大熊町災害では、職員不在の避難所もあったために職員の再配置を行った。なおその後も避難した田村市内での避難所の再編があった。避難して1、2日後ころから家族の安否が取れない者や家畜等の世話で町内に残っている者などが現れ、町の記録では3月17日段階で40人の行方不明者を確認している。同町職員は自衛隊と協力し、放射線量の高い町内を10日ほどかけて所在の確認や避難呼びかけを行っている。また、住民の避難先の移動にともない所在の確認に困難を極めた。

行政の機能移転を余儀なくされた大熊町では、町長印などの公印の回収に始まり、町民の安否確認、被災証明書などの発行手続きを行っていった。しかし、住民情報にかかわるシステムが同町内に残っていたため、このデータやノートパソコンの回収をおこない、コールセンターを開設して町民の安否確認を行っていった。3月25日に町の拠点を会津若松市に移すことを発表、4月5日開所をめざし会津若松市に自治体の出張所を開設することを決めた。大熊町では町の出張所の開設にともない、小中学校等の学校機能の再開を会津若松市内で再会することを決定した。2011年3月1日現在大熊町では、幼稚園児334人、小学生726人、中学生368人が在籍していた。4月16日幼稚園・小学校・中学校の合同入学・入園式が開かれ、就学児童は幼稚園135人、小学生357人、中学生216人が在籍し、全体の47.6%が同市内で始業を開始した。なお、それ以外の児童・生徒は区域外就学を選んだ。

なお大熊町では、行政機能を別の自治体で執行するという異例の事態をふまえ、会津若松市と協議をし、「会津若松市・大熊町行政サービス調整表」を作成、両自治体間で随時協議を重ね、行政サービスの分担と調整を行った。大熊町ではそのための必要経費も応分に負担した。その後後述するように、「原発避難者特例法」の制定により、住民の避難先での行政サービスが利用できるようになった。また、会津若松出張所を役場の本部機能とすると共に、いわき出張所、中通り連絡事務所に各行政窓口を置くなどして住民への対応に努めた。

当面の行政事務で大きな課題となっていたのは、2011年4月の福島県議会選挙、9月の町長選挙、10月の町議会議員選挙と行った選挙事務であった。しかし震災直後は震災対応で自治体職員が多忙を極め、住民の所在確認もままなかったことから、およそ選挙をすぐに実施できる状況になかった。国は、「地方公共団体の議会の議員及び町の選挙期日等の臨時特例に関する法律」を施行し、選挙日程を延期した。その後の同年11月選挙実施に際しては、会津若松出張所といわき連絡事務所内に投票所を開設、全国に避難する住民に対し、不在者投票によって郵送によって投票用紙・投票用封筒・不在者投票証明書を避難先の自治体の選挙管理事務所へ持参し投票するシステムで対応した。

¹⁰¹ 大熊町（2017）『大熊町震災記録誌-福島第一原発、立地庁から。』を参照。

このように被災自治体では、広域に避難する住民への行政サービスにおいて、前例のない対応をその都度迫られ、一つひとつ手探りで対応した。とはいえ、全国に避難することになった住民への対応は困難を極め、必要な情報を住民に周知することすら制約があった。なお、被災自治体ではその後月2回広報誌を郵送で住民に届け、最低限の情報提供に心がけることになった。

このように、広域的に自治体機能そのものを移転せざるを得なかった被災自治体は、通常になってきた住民サービスすら実施することに大きな制約を受けた。広域的に避難する住民の把握する困難を極め、全国に避難する住民の所在を確認する程度しか自治体機能を維持できなかった。そのため、健康・福祉などをはじめとする自治体の住民サービスの多くは、避難先に自治体にその役割をゆだねざるを得なかったのが実情である。

(3) 広域避難する避難者の制度的対応

では、こうした広域的に避難する原子力災害を前に、具体的な住民サービスをどのように担ってきたのであろうか。国や福島県など広域行政を担う行政の対応を含め、広域避難する避難者への制度的対応について述べる。

国は、2011年11月15日に「原発避難者特例法」を施行し、全国各地に避難する住民に対し、要介護認定等に関する事務、保育所入所に関する事務、予防接種に関する事務、児童生徒の就学等に関する事務など、住民への行政サービスについて、「指定市町村」から住民票を移さずに避難している住民については、指定市町村又は福島県が提供すべき行政サービスのうち、「自ら提供することが困難であるとして総務大臣に届け出て告示されたもの（特例事務）」については、原発避難者特例法に基づき、避難先団体から受けることとした。「指定市町村」は、いわき市・田村市・南相馬市・川俣町・広野町・楡葉町・富岡町・大熊町・双葉町・浪江町・川内村・葛尾村・飯舘村の13市町村である。ちなみに法律上、それ以外の自治体から避難する住民については、避難先の自治体の「努力義務」とされた。

さらに、2012年6月27日には「原発事故子ども・被災者支援法」が施行された。上記のように、避難区域以外からも多くの住民が避難している現状において、政府・東京電力などからの支援あるいは賠償も十分ではないことから、必要な支援を求める法律が与野党超党派の議員立法により成立した。正確な情報提供や、放射線による健康上の不安解消、子ども・妊婦への健康被害の防止・健康管理、被災者の支援の継続性など必要な措置を講じるようにした。政府は、「被災者生活支援等施策」についての基本方針を定めることになっていたが、法制定後一年以上にわたって具体化されなかった。定められた基本方針も、自主避難者への高速道路料金の「無料化」措置など新たな事業も盛り込まれたが、基本的には既存の制度を踏襲する形となり、法制定時の精神をどう具体化していくかが問われている。

福島県では、避難者の多い各都道府県に職員を派遣し、避難先の自治体との連絡調整や避難者の相談対応にあたった。また、福島県あるいは浪江町などでは復興支援員を関東地方山形県・新潟県など各地に配置し、県外に避難する住民の対応にあたった。さらに被災市町村（原発避難者特例法で指定された13市町村）については、全国各地に避難する住民に向けて、月2回広報誌等を発送するなどし、情報伝達に努めた。さらに県外に避難する避難者への健康管理として、ホールボディカウンター検査の実施や、県内同様に震災時概ね18歳以下の福島県民を対象にした甲状腺検査の実施、あるいは県外避難者に対する「こころのケア事業」などを行っている。

一方、長期にわたる避難生活を余儀なくされる住民の少なくないことから、避難者の住宅確保が課題となっていた。そのため、福島県は原発避難者向けの復興公営住宅を4980戸（計画時）整備する事とし、長期にわたる避難生活に対応するため、応急仮設住宅から恒久住宅への転換を図る対応を行った。

特に震災前の居住地でなかった地域での公営住宅入居が中心であることから、近隣地域のコミュニティへの避難者の参画を促す必要性から、福島県では「コミュニティ交流員」を各復興公営住宅に配置し、自治会の組織化や近隣住民との交流などの取り組みを行っている。

第2節 国・福島県・被災自治体の対応

(1)福島県復興ビジョン

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故により地震・津波並びに原発事故を経験した福島県は、その被害が何重にも折り重なって「複合」する複雑さをかかえている。特に、避難指示区域に設定された地域の自治体は、原子力発電所の事故収束・除染等の進捗や空間放射線量の低減、中間貯蔵施設建設あるいは区域解除など、復旧・復興の計画を策定し実施するための前提となる条件が不確定なために、その具体化に困難を極めた。一方で、被災自治体の少なくない団体が、役場機能ごと広域に避難することを余儀なくされ、避難する住民も全国各地に分散するなど、被災者支援にも大きな障壁をかかえ、一自治体の取り組みだけでは困難な状況にあった。そのため広域行政や国の役割が重要であった。

福島県では、2011年8月に「福島県復興ビジョン」を策定し、復興に向けた「大まかな方向性」を確認した。具体的な計画策定が見通せない中で、福島県が今後被災地の復興に向けてめざすべき基本的なスタンスを確認することから始めた。さらに、そのビジョンを具体化するための計画策定として、「福島県復興計画」を2011年11月（第1次）、2012年12月（第2次）、2015年12月（第3次）と、3回にわたって策定・見直しを図った。

とりわけ、被災地自体の多くが、通常の行政事務の実施すら困難な状況にあつて、広域的に避難する被災者の支援に早急に取り組む必要性から、被災者の応急仮設住宅の提供、あるいは復興公営住宅など公営住宅の確保、あるいは生活インフラや風評被害払拭を含む産業基盤の整備など、福島県の役割が求められた。

(2)福島復興再生特別措置と福島復興のグランドデザインづくり

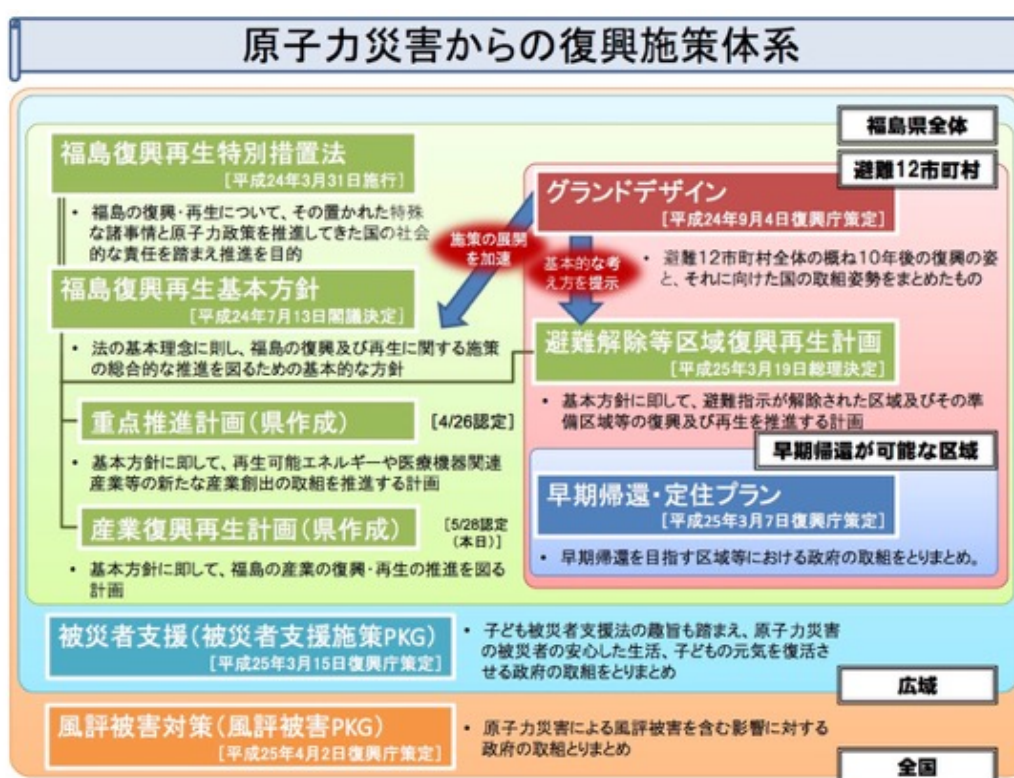
こうした広域的な行政機能の実施が期待される中、国も、原子力政策を推進してきた国の社会的責任や原子力発電所事故特有の被害、あるいは福島県の復興計画実施を着実なものにするために、2012年3月に「福島復興再生特別措置法」を施行した。これは、原子力災害により「深刻かつ多大な被害を受けた福島の復興及び再生」について、「その置かれた特殊な諸事情とこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う国の社会的責任を踏まえ」、国が「原子力災害からの福島の復興及び再生に関する施策を総合的に策定し、継続的かつ迅速に実施する責務を有する」ことを定めた。さらにその具体化を図るために、2012年7月13日に「福島県復興再生基本方針」を閣議決定した。福島県全体の復旧・復興の基本方針を確認すると共に、広域的に避難する被災者の支援（2013年3月15日復興庁策定）、あるいは風評被害対策（2015年4月2日復興庁策定）など国が広範囲にわたる被害に対応する独自の取り組みの具体化も図った。

一方、避難を余儀なくされている沿岸部を中心とする12市町村などからは、最も深刻な被害のあった被災地域の復興が具体化されることを求める要求も強くあり、国は、避難12市町村全体の将来像を示した「原子力発電所の事故による避難地域の原子力被災者・自治体に対する国の取組方針（グランドデザイン）」（2012年9月4日復興庁策定）を示した。これを具体化するために、「避難解除等区域復興再生計画」（2013年3月19日総理決定）を定めた。さらに早期帰還が可能な区域の取り組みを示した「早期帰還・定住プラン」（2013年3月7日復興庁策定）なども示された。

政府は、2012年3月31日に福島復興再生特別措置法を制定し、その目的を原子力災害により深刻かつ多大な被害を受けた福島県の復興・再生について、そのおかれた特殊な諸事情とこれまでの原子力政策を推進してきたことに伴う国の社会的な責任をふまえ推進するとした。さらに、安心して暮らし子どもを生み育てる環境の実現、多様な住民の意見の尊重、地域経済の活性化、福島の地域社会の絆の維持及び再生、住民一人ひとりが災害を乗り越え豊かな人生を送ること、福島の地方公共団体の自主性・自立性の尊重、地域コミュニティの維持、正確な情報の提供などを基本理念としてかけ、福島の復興・再生に関する施策の推進のために「必要な措置」を講ずるとした。福島復興再生特別措置法の特徴は、従来の各種の特別措置法が時限立法なのに対し恒久法として整備したこと、さらにその施策の策定にあたっては福島県知事の意見を聞いてから整備するとし地元福島県の判断を尊重したものである。これに基づき2012年7月13日に閣議決定した「福島復興再生基本方針」では、第3部に方針をわけ、第一部を「原子力災害からの福島の復興及び再生」とする基本的理念や姿勢を提示し、第二部で「避難解除等区域の復興及び再生」、第三部では「福島全域の復興及び再生」として、福島県全域にわたる基本方針を提示した。

さらに復興庁は、2012年9月4日に「原子力発電所の事故による避難地域の原子力被災者・自治体に対する国の取組方針」（いわゆるグランドデザイン）を示した。これは、福島県や関係市町村からの要請をふまえ、おおむね10年後に向けた避難地域の復興に対する国の取組姿勢を示したものであり、福島復興再生特措法における原子力政策を推進してきた国の社会的責任をふまえ、国として被災者の一日も早い将来の生活設計を描けるよう、①生活環境の回復、②居住環境及び就労の確保、③地域の経済とコミュニティの再生、に取り組む方針を示した（図63参照）。

図 63 国の原子力災害からの復興施策の体系



出所：復興庁資料より。

(3)長期避難者の生活拠点整備

①長期避難者の生活拠点整備の議論

こうした国の法制度の整備、さらには基本的姿勢を福島県や被災自治体と確認しつつ、長期避難を余儀なくされる避難者の生活拠点の整備の一つとして、町外コミュニティの整備を進めることになった。これには、復興大臣・福島県知事・避難自治体および受入自治体の首長で構成する「長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会」を設置し、その主な協議事項として、①長期避難者等の生活拠点を確保するため、移転期間、移転規模、整備方法、制度的課題等について検討・調整、②避難元自治体のニーズに応じて、受入自治体と連携しつつ、災害公営住宅のモデル的整備について検討・協議、などを議題とするとした。

復興公営住宅に入居する住民の規模などを中心に、避難している住民の生活再建に受けた意向等を把握するために、復興庁において各自治体と協議しつつ住民意向調査を数度実施している。2012年8月の葛尾村を皮切り、同年9月の大熊町、同年11月檜葉町、田村市、飯舘村、同年12月の富岡町、双葉町、2013年1月浪江町、大熊町と実施して調査結果を随時公表している。

災害公営住宅は、避難元自治体の住民が居住することを想定しているが、実際に建てられる場所は自らの自治体ではなく受入自治体になるケースが多いことから、県営住宅として建設することとした。福島県は、いわき市に250戸、郡山市に160戸、会津若松市に90戸の計500戸を先行してモデル建設し、その後順次災害公営住宅の建設を進める予定をしており、用地確保などの調整を行っている。予定では数千戸規模で整備する予定である。先行する500戸については2012年度内に用地確保、2013年度に建設、2014年度に入居予定というスケジュールで進めている。生活拠点の整備にあたっては、福島県避難地域復興局が対応し各部局のタックスフォースによる実務レベルでの検討を進めているが、災害公営住宅のハード面での整備だけでなく被災者支援のソフト面での施策の充実を図るための検討を行った。そのために外部有識者も交えた意見交換会なども実施した。

長期にわたって避難生活を余儀なくされている中においても、家族や地域が離散している現状をできるだけ解消したいという声も少なくなかった。当初県内外に避難していた相双地域の住民が、自らのふるさとに近い「浜通り」に居住地を移動するケースが多く表れた。双葉郡などに近いいわき市には、2万人以上の原発避難者が移転し生活をする状況になっていた。これは仕事や学校など生活の利便性や、文化・風土が近い場所での生活を望むなど、いくつかの要因が考えられる。

こうしたことも背景とし、バラバラになった住民ができるだけコミュニティを維持しながら生活ができる環境を整備しようという議論も生まれた。いわゆる「仮のまち」・セカンドタウン・域外コミュニティなどの構想である¹⁰²。

例えば、震災後比較的早い時期から福島県に入り、被災者の聞き取りを丹念に進めた若手の社会学研究のグループは、原発避難からの再生の一つとして、セカンドタウンを提起していた¹⁰³。またいくつかの大学が中心になって、セカンドタウンおよび住民の段階的帰還などにむけた制度設計等の研究会も定期的に行われた。こうした議論の共通点は、長期にわたる避難生活を想定し、地域コミュニティをできるだけ崩さず、「避難生活」と「帰還」（もしくはふるさとの再生）の間にもう一段階住民が集住できる環境を整備しようという点にある。これは、震災によって家族も地域もバラバラに避難せざるを得な

¹⁰² ただしこれはまだ議論の段階であり、具体的な制度設計を行うまでに現状はなり得ていない。議論が先行し、国や県と基礎自治体との調整や、住民の意向確認などが今後の課題といえる。

¹⁰³ 山下祐介・開沼博編著（2012）を参照。

い現状において、見通しの立たない避難生活と生活再建の困難に、自らの自治体とは別の場所に避難前に住んでいた住民ができるだけまとまって生活できる環境を整備しようという考え方に基づく。

しかし実態は、住民の避難先での「定着」や関係先自治体との調整に困難を極め、結果としてこの構想は実現に至らなかった。被災者や被災地のためを思い様々な提案が「外部」からなされたが、帰還もまたふるさと以外の場所に生活するのも最終的には被災者の意思による。そのため被災者の意思を十分くみ取らず政策提言をするだけでは事態は前に進まない。被災者一人ひとりの帰還の意思そのものも異なり、またゆれている。こうした一連の議論には、被災者自らが納得のうえで自らの生活再建にむけた居住地の選択できるように、また自らのふるさとの今後を被災者同士が議論をしあえる場が必要であることを物語っているとも言えよう。

②復興公営住宅中心の生活拠点整備

応急仮設住宅の建設から徐々に災害公営住宅の建設へとフェーズが移行する段階においても、このような福島県独自の発注方式の経験は生かされることになった。福島県は、速やかな災害公営住宅の建設を進めるために、「福島県買取型復興公営住宅整備事業」を行うことにした。この事業は、「原子力災害により避難を余儀なくされている方々の居住の安定を確保する」ことを目的にし、県内の民間事業者が復興公営住宅として整備する住宅等を県が買い取る方式をとっている。具体的には、県が住宅整備に係る提案を公募し、プロポーザル形式で提案のあった事業者から優秀と認められる事業者を選定し整備するものである。この買取型復興公営住宅では、従来型の中層型の共同住宅に加え、木造の戸建て形式の住宅も整備することになっており、被災者の居住環境の改善や周囲との景観の調和などを図っている。

こうした方式は、福島県が震災を整備した木造仮設住宅の方式を継承している。例えば、事業者の参加資格要件に、「県内に本店を置いていること」としており、県内の建設事業者の仕事づくりにも寄与している。ちなみに福島県では、地震・津波による被災者への公営住宅整備 2702 戸に加え、原子力災害による被災者に対する復興公営住宅として 4890 戸（70 地区）を整備する予定としており、2016 年 1 月 28 日現在、建設設計着手が全体の 82%にあたる 4010 戸（60 地区）、建設工事着手が全体の 48.1%にあたる 2351 戸（46 地区）、建物完成戸数が全体の 20.6%にあたる 1005 戸（27 地区）が建設されている。

上記のようにまとまって住民の暮らしを再生しようとする構想は一部にあったものの、広域避難による分散居住が広がったために、再度住民を集住する空間に住まわせるような方向には行かなかった。そのため、被災自治体は、復興公営住宅の整備とその周辺に商業施設や教育あるいは福祉施設を整備して生活インフラの機能を一部付与する程度にとどまらざるを得なかった。ただし、こうした復興公営住宅の多くも、避難指示が継続する自治体では、自らの自治体に復興公営住宅をつくることができず、避難先で整備する事になり、県営の復興公営住宅を整備し、そこに入居する形態になった。この場合、一定規模で同一の自治体の住民が入居するような配慮はされたものの、一つの復興公営住宅団地に複数の自治体から入居する被災者が存在した。

長期にわたる避難生活を余儀なくされた住民の住まいやコミュニティの改善として議論された「町外コミュニティ」や「仮のまち」などの構想は、結果として他自治体での拠点整備という制約からも、結果として復興公営住宅中心の整備となり、こうした復興公営住宅に入居する者の大半が高齢者世帯で占め、若年層は「みなし仮設住宅」のままか、もしくは避難先で新たに購入した住宅に住む者が多くな

り、避難前の住民コミュニティの形成は一層困難を極めた。こうして自治体の施策の中心が復興公営住宅建設に重心が置かれ、これに入居しない広域に避難する住民への支援は手薄になっていった。

第3節 被災自治体の復興計画づくり

(1)被災自治体における復興ビジョン・復興計画の策定

福島県内の「浜通り」を中心とする被災市町村においては、地震・津波の自然災害と原子力災害の両方の被害を受け、復興計画策定など多くの課題が存在した。他の福島県以外の被災地が、復旧・復興の取り組みを進めるための計画策定に着手した状況においても、多くの被災自治体は直面する住民避難や自治体移転などによる影響によって、計画策定になかなか着手できなかった。

南相馬市では、2011年8月17日に「南相馬市復興ビジョン」を策定し、その後2011年12月21日に「南相馬市復興計画」を策定した。浪江町では、2012年4月に「浪江町復興ビジョン」を策定、2012年10月に「浪江町復興計画」を策定した。このように、自然災害と共に原子力災害の影響より、①原子力発電所事故の収束作業が困難を極めたこと、②放射線量の低減など安心・安全の環境への見極めが困難であったこと、③除染の進捗状況などの環境改善の取り組みが見通せないこと、などから具体的な復興計画をすぐに策定することが困難なため、そのビジョン・方向性を確認する「復興ビジョン」を策定する自治体が見られた。特に、避難指示による地域への立ち入りが大きく制限される状況において、被災自治体が自ら被害状況を確認する作業すら大幅に遅れることとなった。

その後、各被災自治体において復興計画が策定されることになるが、上記のような復旧・復興の時期的な見通しが立てられない特殊事情から、多くの自治体では計画年限を示せないままの計画づくりとなった。年度ごとの計画的な復旧・復興の計画策定が困難なために、廃炉作業・除染の進捗・中間貯蔵施設の受入是非・避難指示解除の方針など、状況の進捗に応じて随時計画の見直しを余儀なくされた。例えば、飯舘村は2011年6月の「まていな希望プラン」から2011年12月の「いいたて まていな復興計画」、さらに2015年6月「いいたて まていな復興計画第5版」まで、随時計画見直しを行ってきた。

さらに福島県の被災自治体の復興計画の多くの特徴は、避難指示が当面望めない自治体の多くが、当面の被災者の生活再建を優先（「ひとの復興」）させ、徐々に地域の復興（「まちの復興」）を進めるという計画内容となった。

上記のような、国・福島県・被災市町村の計画と施策の実施において、地震・津波による自然災害の影響と、原子力災害による複合的な被害の両方の課題に取り組まざるを得ず、除染・中間貯蔵施設建設・全国各地に広域避難する住民サポートなど、他の被災地と異なる課題にも取り組まなければならなかった。

一方、計画的な復興の道筋が描きにくい被災自治体の多くは、原子力災害という特殊性から、国や東京電力が一体となって原子力行政を進めてきた経緯をふまえ、その社会的責任による対応を求めている。そのため、福島県、特に沿岸部の原子力災害の被害を受けた地域は、前述のように、他の自然災害にともなう災害と異なる政策対応を必要としていた。

避難区域における復興施策の課題として、主にあげられるのは、①原子力発電所事故の収束を見すえながらの長期にわたる復興プロセス、②福島復興再生特別措置法に基づく国・県と一体となった被災自治体の復興計画の必要性、③長期にわたる避難を余儀なくされる人々への住まいと暮らしの再建をすすめるための施策具体化、④自治体間の広域連携による面的・広域的な復興施策の必要性、⑤長期復興

プロセスにおける財政的裏付けの必要性、などであろう。さらに、こうした多様なステークスホルダーが関与する復興プロセスに当事者の参画をきちんと担保していく特別な努力も必要であろう。

(2)住民参加で作成した浪江町の事例—複線型復興モデルの兆し—

浪江町は福島県の東部に位置し、双葉郡8町村の中で一番人口規模が多い約2万1千人が震災前生活をしてきた。原発事故直後、浪江町から避難した住民は原発事故直後に町内の津島地区に避難したが、政府からの「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）」の公表が住民の避難において十分活用されなかったために、放射線量の高い津島地区に浪江町民は避難をすることとなった。そのため避難した住民は「無用な被ばく」をしたと感じている。当時の津島地区の放射線量は200マイクロシーベルトを超えていたとも言われている。浪江町は、政府からの避難指示も十分伝わらず、結果として町長がテレビをみて避難を決断した。こうした状況から、双葉郡においても浪江町は住民の避難というよりも、「離散」とも言える状況で県内あるいは全国に家族・地域がバラバラになりながら避難した。現在も全国600にもものぼる自治体に浪江町民が避難生活を余儀なくされている状況にあった。一方、浪江町は請戸地区など大きな津波の被害もあり、原発事故の避難によって救助活動が継続して行えず、幾人もの助かるかもしれなかった命が助けられなかった。

浪江町をはじめとして原発周辺の自治体は、広域避難を余儀なくされ全国にちりぢりになった町民が今後の生活再建や町の将来をどう考えるか模索が始まった。

浪江町では復興計画をつくるには、原発事故の収束や放射能汚染の実態、さらには避難区域の解除見通しなど、様々な計画策定の前提条件が見通せないことから、当初復興計画策定の前に復興ビジョンを策定することとした。2011年10月に第一回目のビジョン策定委員会を開催し、その後計8回の委員会によって検討を重ねていった。その過程の中で、高校生以上の町民（18,448人）を対象にした「復興に関する町民アンケート」を実施した。この策定委員会の中でも、住民の様々な意見が交わされ、町が提示する復興ビジョンのあり方に疑問や意見が多く出された。その最も大きな課題の一つは、住民の「帰還」をめぐるものであった。町は当初早期の住民の帰還を想定していた。しかし町民の中からももとの町に「帰る」事ができないと考える意見が少なからず表明された。特に子どもをもつ親世代からは、子どものことを考えると町に「帰る」ことへのためらいが多く出された。

一方、長期にわたる避難生活が想定される状況において、町の再生以前に避難生活においても住民の生活再建が早期に求められていた。そのため浪江町の復興ビジョンの第一の柱は、「すべての町民の暮らしを再建する～どこに住んでいても浪江町民～」とした。そして、当面3年間の短期計画の策定と早期実施を打ち出した。これは、長期避難生活において、「最優先に復興すべきものは『一人ひとりの暮らしの再建』」とし、将来のあり方についてそれぞれの考えを尊重し、「町の復旧・復興の第一は、町民の暮らしの再建」であり、「今どこに住んでいようとも、今後どこに住んだとしても、すべての町民の命が守られ幸せな日々の暮らしを取り戻せるよう」ことを追求していこうというものであった。自治体の側からすれば、帰還もしない住民も支えていこうというビジョンを打ち出したことは画期的なことであった。住民が生活再建を果たしていく当面3年間の短期計画の早期策定と実施をかかげ、早期の被災者生活再建の施策を進めようとしている。住民一人ひとりの選択を尊重し、住民の暮らしの再建を第一にかかげたこうした自治体の取り組みが被災地においても進みつつある事が注目される。それはこの原発事故が通常の自然災害を越えて原発事故とそれによる放射能汚染による甚大な被害によるギリギリの選択でもあった。

このアンケートは、子どもたち一人ひとりがおかれた実態と浪江町の復興に対する子どもたちの思いがよく理解できる。半数の子どもたちが家族離散をし、8割近い子どもたちが「浪江の友だちと会えなくなった」ことを一番の困りごととしてあげ、避難生活における困難が子どもたちにも降りかかっている現実がある一方で、子どもたちがふるさとに対し、「きれいで安全な町」「自然豊かな町」「明るく賑わいのある町」という町への愛着をもち、子どもたちの多くが「震災前のような浪江町に戻って欲しい」と感じている事実を大人たちに突きつけた。この子ども向けアンケートの結果、それまで住民の帰還やふるさとの再生にゆれていた検討委員会の空気を一変させた。これにより復興ビジョンは、子どもたちにふるさとを引き継ぐ責任を大人たちが果たし、ふるさとの再生を大きな目標にかかげたのである。ここには、被災者一人ひとりの生活再建をそれぞれの場所で支援しつつも、将来、ふるさとに戻るという選択が可能な環境を大人の責任において果たそうとする決意の表れとも言える。

浪江町復興検討委員会では、「子どもたちのため」と大人たちが議論していることにに対し、実際に子どもたちの声を聞こうという意見も出された。子どもを持つ親の立場からすれば、町への帰還へのためらいはある一方で、実際の子どものたちは浪江町に対し愛着を持ち、ふるさとのことを想っている気持ちが強いことも、子どもをもつ委員からも発言されたことなどもあった。

このアンケートの結果は、それまで住民の帰還やふるさとの再生にゆれていた復興検討委員会の空気を一変させた。多くの子どもたちは、町への愛着をどの子どもたちも持っていることを示し、「震災前のような浪江町に戻って欲しい」と感じている事実を大人たちに突きつけた。委員会の中である区長は涙ながらに、「自分が生きているうちに浪江町に戻れるかどうか分からないが、子どもたちに浪江のふるさとを引き継いでいきたい」と言った。こうして浪江町の復興ビジョンにおける「復興の基本方針」のもう一つの柱は、「ふるさと なみえを再生する～受け継いだ責任、引き継ぐ責任～」という方針をかかげることになった。復興ビジョンの過程をふりかえると、帰還に向けてゆれる町民の思いが、子ども向けアンケートの結果によって変化し、次世代にふるさとを取り戻し、引き継ぎたいという思い、それを実現するためのふるさとの再生を帰還の有無に関わらず地域に住んでいた者の責任として引き継いでいこうと考えるに至った。子どもの意見表明が現実として町の将来のあり方を決める方針に反映され生かされた事例とも言える。

(3)被災自治体の復興計画がめざしたもの

浪江町だけでなく、避難を余儀なくされている多くの自治体では、復興の基本的な考え方を、「帰る」「帰らない」ではなく、一人ひとりの被災者が生活を再建できる「ひとの復興」をかかげ、同時に将来における「まちの復興」の両方を復興の基本としている。それは、浪江町の事例からも明らかのように、多くの住民の参画に基づく復興の基本的理念の共有が、こうした理念を作り上げていく大きな要因となったことを確認する必要がある。

その後、浪江町は様々な住民の意見を尊重し合い、合意形成をはかっていく姿勢は貫かれ、復興ビジョンの基本方針を共通認識にしながら、復興計画づくりに取り組んだ。復興計画策定の委員会は、100名を越える町民を組織し、各部会に分かれながら町民自身がこれからの被災者の生活再建と地域の再生は考える検討を重ね計画づくりに取り組んだ(写真4参照)。こうした子どもを含む住民の復興計画づくりへの参画を進めたことも起因し、その後町の青年たちが定期的にふるさとの将来について考える「ふるさと未来創造会議」とする勉強会や、30年後の町の将来を見すえた町のNPO団体による町民の継続的なワークショップによる民間レベルの復興ビジョンの提起なども生まれることになった。さら

に、こうしたビジョン・計画に参加していった住民の中で、青年経営者らが中心となって、他地域の住民と一緒に「ふたば未来会議」とする地域の将来を青年層で考えるネットワーク組織をつくっていった。またそれ以外にも、神楽など伝統的な祭りや芸能を守ってきた住民が、避難先がバラバラな状況の中でも伝統文化を絶やさないようにしようと「浪江町川添芸能保存会」をつくり文化活動を続けた。

このように、浪江町の復興ビジョンおよび復興計画に策定する過程は、住民がハード中心の「まちの復興」ではなく、まずは「ひとの復興」という生活再建を全面にかかげるものとなっていった。それは、全国に広域に避難する浪江町の住民の生活の再建をめざそうとする「複線型復興モデル」の「兆し」にもなっていった。そして、住民の参画を経てつくられたビジョン・計画は多様な地域の主体を生み出す要因にもなり、それが避難指示解除後の「まちの復興」をめざす段階になって、様々な住民組織をつくり地域再生を担う住民組織の基盤にもなっていった。



写真 4 浪江町の復興検討委員会(2012 年, 筆者撮影)

第4節 復興政策の実態と課題—単線型復興モデルと複線型復興モデルの交錯—

(1)被災地における住民意向調査

震災後、広域に避難する被災者の実態把握が困難を極める状況の中で、今後の復興政策をどう具体化するかは自治体にとっても大きな課題となっていた。こうした中で震災後被災自治体において、住民の被災実態を把握する調査が行われた。比較的早期に実施されたのは、2011 年 6 月の大熊町、南相馬市、いわき市、川内村であり、その後浪江町（11 月）、双葉町（12 月）と続いた。その後、復興庁などと共催する形で他の被災自治体において同様の調査が実施された（表 29 参照）。

とりわけ復興庁と共催する形で行われている住民意向調査は、2012年度から毎年実施されている¹⁰⁴。調査設問も、自治体において独自に設定しているため、例えば「帰還意向」についての調査項目でも、自治体によりあるいは実施年度により多少設問が異なっている場合もある。さらに、実施年度によっては、その時々復興政策に関する住民の意向を確認する設問を設けることもあり、例えば「復興拠点（仮の町）への居住希望」や「復興公営住宅への入居希望」、さらには「町・村との“つながり”を保ちたいか」、「帰還する場合の家族」など時々の状況の変化に応じ設問を設けている。

この復興庁共催による被災自治体の住民意向調査において、一貫して設問として設けられている「帰還意向」に関してみると、自治体ごとでその結果に大きな違いが生じている（表 30 参照）。田村市や檜葉町などは早期の段階から、（条件付きであるか否かはあるが）「帰還意向あり」と回答する者が比較的多かった。また、南相馬市は時間の経過とともに、「帰還意向あり」が大幅に増加した地域もある。一方で、帰還困難区域を多くかかえている地域や避難指示解除のメドがつけにくい状況にあった自治体などは一貫して「帰還意向あり」が少数にとどまっている。具体的には、富岡町・浪江町・大熊町・双葉町である。こうした自治体は、「戻らない」などと帰還意向がないと答える者も5割から6割と高い水準を保ち続けている。

こうしたことから、住民の「帰還」に対する意向は、自治体においても、あるいは時期によっても異なり、一概に評価できるものではない。比較的早期に解除が見込める自治体や、南相馬市や田村市のように自治体の一部が避難指示におかれた地域では「帰還意向あり」と回答する住民も相対的に多いが、帰還困難区域をはじめ避難指示解除がいつ行われるか見通せない地域の住民は、帰還困難もしくは「戻らない」とする意向をもつ住民も多い。一方、「判断がつかない」と回答する住民も一定数存在し、事態の変化を見極めながら慎重に判断したい、あるいはそもそも「戻る」「戻らない」という判断をする条件にない、と考える住民もある。

住民の意向が、地域への「帰還」という「単線型復興」を望まず、住民によっては「戻らない」と考えたり、あるいは「まだ判断がつかない」と回答する者も多く存在しており、多様な被災者の意向を尊重した復興政策が必要とされている。

¹⁰⁴ ただし、すべての原子力被災自治体が毎年調査を実施しているわけではなく、自治体によっては実施していない年もある。

表 29 原子力災害における自治体の調査(2011-2013)

市町村名	調査時期	参考資料 (調査票に添える資料)	調査方法 記名の有無	対象者	有効 回答数	回収率 (%)	回答者の 男女比率 (%)	区域別調査 実施時期	帰属困難 世帯	各区域人口割合 (%)		避難指示 区域への 人口	備考
										居住制限 区域	指定区域 外		
大田町	2016 ⁸³	—	留保・郵送 ⁸⁴ ・ 無記名	全住民	3,419	76	41	—	町	—	町	町	町の独自調査・調査票は世帯主に限り、コピーして複数の世帯項目が回答 することでも可
	2016 ⁸⁵	第一次大田町復興計画（産業）復興取組／区域見直し	無記名	中学生以上	6,881	65	53	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2019 ⁸⁶	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	世帯主 ⁸⁷	3,424	64	29	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2020 ⁸⁸	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	世帯主 ⁸⁷	3,445	66	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2020 ⁸⁹	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	世帯主 ⁸⁷	2,764	55	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2011 ¹²	調査票の中に町の名を明示（市の通称、コミュニティの付録、時刻的所づくり、除染管理、健康増進、 生活・事業関連の各項目について）	郵送・無記名	中学生以上	1,108	17	52	—	町	—	町	町	町の独自調査・自己記入部分では、町の名を明示して記入を求めた。 町の広報誌に添える世帯主一律の部配布・分散避難先を含む2800世帯
	2012 ¹²	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	3,710	59	53	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2013 ¹⁰	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	1,731	51	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2013 ¹¹	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	7,634	58	52	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2013 ¹²	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	3,966	54	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2014 ¹³	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	11,001	60	52	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2015 ¹⁴	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	11,222	62	53	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2016 ¹⁵	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	11,298	62	52	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2017 ¹⁶	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	6,132	64	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2018 ¹⁷	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	10,033	74	49	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2019 ¹⁸	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	418	63	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2020 ¹⁹	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	1,523	51	31	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2021 ²⁰	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	1,438	48	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2022 ²¹	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	3,017	60	28	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2023 ²²	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	2,204	56	24	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2024 ²³	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	1,278	43	61	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2025 ²⁴	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	1,635	55	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2026 ²⁵	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	3,343	62	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2027 ²⁶	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	702	63	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2028 ²⁷	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	1,817	63	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2029 ²⁸	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	359	27	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2030 ²⁹	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	3,988	56	53	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2031 ³⁰	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	218	77	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2032 ³¹	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	856	77	52	—	町	—	町	町	町の独自調査
大田町	2033 ³²	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上	322	58	—	—	町	—	町	町	町の独自調査
	2034 ³³	復興計画／区域見直し／住民説明会必登録要	郵送・無記名	中学生以上									

※ 1 平成 23 年 9 月 16 日に、総務省告示 (http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei01_01000025.html) により、原発避難者特例法に基づく指定 市町村となった自治体

※ 3 「無回答」を除いて算出

※ 4 内閣府原子力被災者生活支援チームによる平成 25 年 10 月 1 日発表：http://www.next.go.jp/b_menu/shingi/chousei/kaihatu/016/shiryo/_jcsFiles/afield_file/2013/10/02/1340046_4_2.pdf いわき市と広野町を除く

区域再編前に実施された調査

職員が避難所等に配布して回収または郵送で回収

※ 7 分散避難している場合はそれぞれの代表者

※ 9 2 名
※ 8 郵送配布、支えあいセンター職員による訪問回収、または役場への投函回収

※10 郵送回収または町内回収箱で回収

出典：岩井紀子（2014）「原発避難に関する住民意向調査 ―社会調査の視点から見た課題」『学術の動向』，19（4），94-101.

表 30 復興庁共催による被災自治体の住民意向調査における帰還意向

復興庁の住民意向調査における帰還意向（2012年度～2019年度）

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
南相馬市	戻った（帰還）：2016年7月12日に避難指示の一部解除	-	-	-	-	13.5	-	-	63.2
	帰還意向あり	-	29.3	-	-	47.5	-	-	5.8
	まだ判断がつかない	-	44.0	-	-	13.9	-	-	9.0
	戻らないと決めている	-	26.1	-	-	15.7	-	-	13.4
	無回答	-	0.6	-	-	9.3	-	-	8.5
川俣町	すでに生活している（帰還）：2017年3月31日に避難指示の一部解除	-	-	-	-	-	29.0	35.8	36.5
	帰還意向あり	-	35.4	45.5	44.2	43.9	9.9	6.3	6.4
	まだ判断がつかない	-	33.9	23.2	16.4	13.6	14.7	8.2	9.2
	戻らないと決めている	-	23.3	22.6	24.9	31.1	13.0	13.1	8.8
	転出している（元の居住地から）	-	-	-	-	-	27.0	25.8	26.5
田村市*	無回答	-	7.5	8.8	14.6	11.4	6.5	10.8	2.8
	帰還意向あり	41.2	-	-	-	-	-	-	-
	今はまだ判断できない	30.0	-	-	-	-	-	-	-
	戻らない	10.2	-	-	-	-	-	-	-
	無回答	18.6	-	-	-	-	-	-	-
楢葉町	戻っている（帰還）：2015年9月5日に避難指示解除	-	-	-	-	-	28.5	-	-
	帰還意向あり	42.8	40.2	45.8	-	-	25.8	-	-
	今はまだ判断できない	34.0	34.7	30.5	-	-	16.8	-	-
	戻りたくない/戻らない	22.3	24.2	22.9	-	-	27.5	-	-
	無回答	0.9	0.9	0.8	-	-	1.3	-	-
葛尾村	戻っている（帰還）：2016年6月12日に避難指示の一部解除	-	-	-	-	-	17.2	24.9	28.4
	帰還意向あり	7.0	25.6	-	-	-	26.5	21.2	19.5
	今はまだ判断できない	30.7	45.0	-	-	-	22.7	23.4	18.2
	戻らない	27.1	23.9	-	-	-	24.2	26.8	31.8
	無回答	2.6	5.5	-	-	-	9.3	3.7	2.1
飯館村	帰還意向あり	48.8	21.3	29.4	32.8	33.5	-	-	-
	わからない/判断がつかない	20.2	26.1	32.5	24.0	19.7	-	-	-
	戻らないと決めている	27.8	30.8	26.5	31.3	30.8	-	-	-
	無回答	3.2	11.9	11.5	11.9	16.0	-	-	-
富岡町	すでに生活している（帰還）：2017年4月1日に避難指示の一部解除	-	-	-	-	-	2.9	5.2	7.5
	帰還意向あり	15.6	12.0	11.9	13.9	16.0	31.3	28.3	27.8
	まだ判断がつかない	43.3	35.3	30.7	29.4	25.4	17.7	16.8	14.2
	戻らないと決めている	40.0	46.2	49.4	50.8	57.6	46.8	48.1	49.0
	無回答	1.1	6.5	8.0	5.9	1.1	1.4	1.5	1.5
浪江町	すでに生活している（帰還）：2017年3月31日に避難指示の一部解除	-	-	-	-	-	0.3	4.9	6.5
	帰還意向あり	22.3	18.8	17.6	17.8	17.5	13.5	11.8	11.5
	まだ判断がつかない	29.4	37.5	24.6	31.5	28.2	31.6	30.2	26.1
	戻らないと決めている	27.6	37.5	48.4	48.0	52.6	49.5	49.9	54.8
	無回答	3.8	6.2	9.5	2.7	1.7	2.1	3.1	1.1
大熊町	戻っている（帰還）：2019年4月10日に避難指示の一部解除	-	-	-	-	-	-	-	1.8
	帰還意向あり	11.3	8.6	13.3	11.4	-	12.5	-	10.6
	まだ判断がつかない	43.5	19.8	25.9	17.3	-	26.9	-	26.6
	戻らないと決めている	42.3	67.1	57.9	63.5	-	59.3	-	59.9
	無回答	3.0	4.5	2.9	7.8	-	1.4	-	1.1
双葉町	帰還意向あり	38.6	30.3	12.3	13.3	13.4	11.7	10.8	10.5
	まだ判断がつかない	26.9	17.4	27.9	20.7	22.9	26.1	25.6	24.5
	そもそも双葉町に戻りたいと思わない	30.4	64.7	55.7	55.0	62.3	61.1	61.5	63.7
	無回答	4.1	7.5	4.1	10.9	1.4	1.2	2.1	1.4

出所：復興庁「原子力被災自治体における住民意向調査」の結果をもとに筆者作成。

注：一部設問（「帰還意向あり」など）については、複数ある設問をまとめた。

*震災当時の居住地以外の生活者

(2)国の復興政策

①帰還政策中心にかたむく復興政策

東日本大震災から前半の5年間を「集中復興期間」としていたものを、その後の後半5年間を「復興・創生期間」として2016年度から切り替える政策変更がなされた。2015年6月12日の「福島復興指針」の改訂によって、政府は避難指示を受けている自治体との調整を行い、各地で住民懇談会を開くなど、「避難指示解除」にむけた動きを加速させた。この前半期である「集中復興期間」の2013年12月に出された閣議決定「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（福島復興指針）は、「避難指示の解除と帰還に向けた取組を拡充する」という一見すると帰還中心政策に受けとめられがちであったが、同指針の中には、広域に避難する被災者の現状をふまえ、「新たな生活の開始に向けた取組等を拡

充する」とする文言も盛り込み、帰還をしない／まだしないという住民にも対応した政策を打ち出していた。具体的には、「先行きが見通せない一方で、新しい土地での生活を始めることもできないという不安定な状況を改善し、個々人が自らの判断に基づき今後の生活設計ができる環境を整える」（p.9）としていた¹⁰⁵。こうした帰還を望めない住民への具体的な対応として、①新たな生活を始めるための十分な賠償、②復興拠点の整備、③帰還困難区域のあり方についての検討、④避難指示区域の中長期・広域な将来像、というものであった。しかしこうした政策の中心は、帰還困難区域によって長期間の避難を余儀なくされた住民への対応というものであり、それ以外の区域の住民や区域外避難者（自主避難者）を想定したものとは言えなかった。

2015年6月12日の「福島復興指針」の改訂は、先の2013年の福島復興指針における「早期帰還支援」と「新生活支援」という二つの方針を基本的に踏襲したものであるが、帰還困難区域以外の避難指示解除準備区域・居住制限区域については、「各市町村の復興計画等も踏まえ遅くとも事故から6年後（平成29年3月）までに避難指示を解除し、住民の方々の帰還を可能に」するとし、必要なインフラや生活サービスの復旧をめざすとした。同改訂版は、「避難指示解除の要件が充足され、生命・身体に危険が及ぶ状況が解消されれば、戻りたいと考えている住民の方々の帰還を可能にすることで故郷での居住の自由を回復するとともに、真の復興に向けた重要な一步を踏み出すため、速やかに避難指示を解除していく」（pp.6-7）という方針を打ち出した。これにより、2017年3月末を前後して、帰還困難区域以外の多くの地域では避難指示解除が順次進められていった。

こうした避難指示解除の動きに対し、拙速な「帰還政策中心」と批判する向きもある。前述のように、新たな生活を望む者への支援も、主として帰還困難区域の住民が想定されており、それ以外の住民への支援は手薄になりがちであった。さらにこうした「新生活支援」という方針も同改訂版では、その最初の方針を「避難指示区域の中長期・広域の将来像」と位置づけ、オリンピックの開催や福島イノベーション・コースト構想に基づく新産業創生といった、被災者の生活再建とはほど遠いインフラ整備中心の方針になっていった。さらに避難指示解除と東京電力の賠償の終期が連動し、避難指示解除後一年をメドに精神的賠償などの賠償補償が終了するようになったことも実態として「帰還」を前提とした復興政策だという批判につながった。

こうした状況に対し、早期の「帰還政策」であるとして鋭く批判しているのは、山下祐介である。山下（2017）による「帰還政策」とは、「避難が行われ人がいなくなった原地（避難元）を除染とインフラ整備で元に戻し、そこに避難先から避難者たちを速やかに帰すという政策」（p.9）のことである。山下によれば、現実には多くの住民が避難元に戻っていないのに関わらず、この「帰還政策を進める意味」とはなにかを、「形だけでもこの事故を終わらせたいという政治の意思が働いている」（pp.9-10）のであり、早く終わらせたい理由として、「賠償を早く打ち切りたい」とことと「いつまでも事故対応がつづいては海外に向けた国家としての体面が悪い」からであるとする。その上で山下は、現在進行している復興政策がターゲット不明確さや復興事業による地域破壊すらもたらす状況を指摘し、早期の「帰還政策」が結果として「復興を阻害する」（p.177）としている。山下の指摘するような帰還政策が進行されれば、現実として帰還を選択しないものは、東京電力からの賠償も打ち切られ、強制避難であったものが「自主避難」とみなされ、生活再建への困難を一層抱えることになる。それは被災者の多

¹⁰⁵ 詳細は、2013年12月20日閣議決定「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（福島復興指針）を参照。

様な生活再建のあり方を許容するものではなく、実態を見れば「帰還」を前提とする「単線型復興モデル」となりうる。

ただし、被災自治体の側から見ると、避難指示解除をめぐる政策判断は簡単ではなかった。被災自治体の多くは、避難指示解除の要件が十分に住民の安心を培うものであるのかどうかを見極めながら慎重に対応してきたのが実情である。例えば、川内村では2012年にいち早く帰還を進めてきた自治体であるが、一部村内に避難指示区域を有し、その解除時期をめぐる慎重に対応した。村は独自に避難指示解除の検証委員会を設け、安全・安心な放射線量、除染の進捗、生活インフラなどの生活環境の改善といった観点から検証した。その際、環境省が行っている空間放射線量の計測は住宅地においても三か所に限られているため、村独自に国の基準以上に詳細な空間放射線量の計測を行った。こうした住民目線の取り組みが、実際の村独自の計測によって、一部線量が高くなる住宅も存在することを明らかにし、「フォローアップ除染」といった追加除染を要望する根拠にもなっていった。

さらに、合意形成という点で国が拙速に進めようとする避難指示解除に対し、自治体が毅然として対応した例もあった。富岡町は当初政府から「2017年1月解除案」が提示されたが、政府の拙速な避難指示解除方針に町も「時期尚早」として受け入れを拒否した。その後、政府は2017年3月31日解除の方針を伝えたが、町役場と町の議員全員協議会は2017年4月1日の解除で合意することになった。これには富岡町第二次復興計画策定時に避難指示解除の方針が示された事に対し、前町長が「震災から6年間は帰還をしない」という判断を示したことにもよる。上記の3つの区域指定に対し、避難指示解除時期の相違が賠償額に町民間の差をもたらす弊害を回避するという背景もあるが、最も大きかったのは多くの町民が参加しつくった復興計画の方針をないがしろにしかねないという「住民自治」の問題があった。このように被災自治体では、国の避難指示解除方針を鵜呑みにして対応してきたかと言えば、そうではなく被災地の実情を鑑み、地域住民の声を大事にしながら慎重に判断してきたのが実情である。山下他（2016）がいうように、「政府による身勝手な対応というのではなく、福島県内の避難者や避難自治体、そしてその受入れ側の地域との間の複雑な利害関係のうちに、ある意味では自然の成り行きとして生じたもの」（pp. 21-22）と言えるかもしれない。

②福島イノベーション・コースト構想と新産業創出

原子力災害による地域産業への打撃が深刻な状況にあって、原子力災害における事業者の事業再開が課題となっている。国は、国・県・民間をメンバーとする「福島相双復興官民協議会」を設置し、その下に「福島相双復興官民合同チーム」を組織し、内閣府原子力災害対策本部、福島県、公益社団法人福島相双復興推進機構、独立行政法人中小企業基盤整備機構から構成される約180名の組織で、避難指示等の対象地域となった福島県内12市町村における事業者の事業・生業・生活の再建支援を行っている。

さらに、国は2014年1月赤羽経済産業副大臣（当時）を座長とする「福島・国際産業都市構想研究会」を発足させた（福島県からは内堀副知事が参加）。同研究会は、同年6月23日に最終報告の決定、翌日の6月24日に「経済財政運営と改革の基本方針について（骨太の方針2014）への位置づけ」を行った。2014年8月の「福島復興再生協議会」において、知事から復興大臣に要望がなされ、平成27年度概算要求において総額200億円が盛り込まれた。これが福島県における新産業創出による産業再生を狙いとした「福島イノベーション・コースト構想」である。「震災、原発事故によって失われた浜通りの産業・雇用を回復するため、廃炉やロボット技術に関連する研究開発、エネルギー関連産業の集積、先端技術を活用した農林水産業の再生、未来を担う人材の育成強化などを通じて新たな産業・雇用

を創出」を図ることを目的にしている。原子力災害現地対策本部長である総理大臣を座長とし、福島県知事、地元市町村長、有識者等で構成される「イノベーション・コースト構想推進会議」を2014年12月に設置し、放射性物質分析・研究施設、モックアップ試験施設などの建設、福島ロボットテストフィールドや国際産学官連携拠点の整備、スマート・エコパーク建設、エネルギー関連産業の集積、農林水産分野の新産業創出などを柱に、浜通りを中心に新産業創出の計画を行っている¹⁰⁶。

こうした一連の動きは、震災からの復興の象徴として、既存の生業の再建ではなく、新産業による新たな産業再生策として、徐々に避難指示解除後の地域復興の中心へと位置づけられていった。

（３）狭隘化していく復興事業

原子力災害における復興事業はいかに進んだのか。当初の計画通り「ひとの復興」を実現することができたのか。その評価はまだ今後の検討課題であるが、現時点での評価をしたい。そのためにさしあたり、原子力災害による国および福島県および被災市町村の復興事業はどのように支出されたのかをみることにする。

原子力災害は、原子力発電所事故にともなう廃炉作業に関わる費用や、被害が直後だけにとどまらず長期にわたり損失をもたらす。そのため中長期の財政措置を要すことから、東日本大震災からの復旧・復興費用とは別に「福島再生加速化交付金」を2014年から新設し、その費用をまかなった。

2011年度から2018年度までの国と福島県における避難指示12市町村の復旧・復興関係にかかわる財政分析を行った井上（2020）は、事業の中心が公営住宅整備と産業振興に偏り、「多様性を欠いた」ものになっていると指摘する¹⁰⁷。2011年度から2018年度まで国の復旧・復興関係経費総額は、約31.5兆円であるが、福島県は岩手県や宮城県と異なり、国庫支出金の交付先の多くが、「岩手、宮城に比べ県に偏っており、その一部が県支出金として市町村に移転されているため」（p.44）であるとする。また井上は、この福島県に対する国庫支出金（約4.6兆円）の大半は、「その他」とされる費目にあたり、その額3.2兆円にのぼることを指摘している。その理由は、「除染関係補助金とともに福島限定の財政措置も施されたこと」（p.44）である。

この「その他」の中身は何か。それは、福島再生加速化交付金（6,725億円）、中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金（1,500億円）、福島原子力災害復興交付金（1,000億円）、福島特定原子力施設地域振興交付金（2,520億円）である（表31参照）。特に「福島再生加速化交付金」は、東日本大震災交付金の「福島向け拡張版」（井上:p.44）であり、その事業メニュー（表32参照）は、生活拠点整備や社会福祉施設整備、商工業や農林水産業再開のための環境整備などの「帰還環境整備」（48事業）、長期避難先における生活拠点形成やその関連基盤整備などの「長期避難者生活拠点形成」（29事業）と、井上の言葉を借りるならば、「数多くの事業メニューが列挙されている」（p.44）。しかし井上の分析によれば、こうして多様なメニューが用意された福島限定の財政措置も、被災12市町村の予算の執行状況をみると、その内容は、公営住宅等の整備にかかわる「生活拠点整備」（50.8%）や、産業誘致などの「商工業再開のための環境整備」（24.7%）が中心で、住民の「生活環境」（2.4%）や「健康管理」（2.9%）、「社会福祉施設整備」（1.9%）がごくわずかな事業費しか充てられていない（表

¹⁰⁶ その後、2017年より同会議は福島県知事を本部長とする「福島イノベーション・コースト構想推進本部」へと組織の改組を行っている。

¹⁰⁷ 井上博夫(2020)「福島原発事故からの復興政策と財政-避難指示12市町村の財政分析に基づいて」『環境と公害』vol.49, no.4, pp43-49を参照。

33 参照)。その点で「市町村の事業選択は、住宅等の生活拠点整備と産業振興に偏してきた」

(p. 46) と言える。こうした一部事業に偏った事業支出は、多様性を欠き、ハード中心の基盤形成と言える。こうした点を井上は、「地域再生と避難者（特に県外）の生活再生が調和しない恐れがある」

(p. 49) と指摘する¹⁰⁸。

「ひとの復興」と「まちの復興」をかかげた被災自治体の復興計画は、被災者の住まいや暮らしの生活再建は一部にとどまり、当初の想定から大きく異なる施策が行われることになった。その中心は国の定めた福島復興再生特別措置法による枠組みと、そのグランドデザインが示されたことにより、ハード中心の事業となり、「福島イノベーション・コースト構想」などハコ物が施策の中心となっていく。ただし、これは国が一方的にハード中心の事業にのみ予算投入をしたのではなく、復興事業のメニューをある程度幅広く用意していたにも関わらず、現実の施策を展開する際に被災自治体がそれを全面的に活用することなく、一部のハード中心の事業にとどまる予算執行を選んだという側面も否定できない。当初復興計画にかかげた「ひとの復興」をどう実現していくかという具体的な生活再建のあり方やその戦略が十分自治体側も構想できていなかったことの結果であろう。

このように当初「ひとの復興」を全面にかかげ被災者の多様な生活再建のあり方を展望した復興計画は「複線型復興モデル」を生み出す兆しともなった。しかし、その後の復興政策の実態は、避難指示解除が進むもとの「帰還」を前提とし、それを選択しない者への施策は後退していった。結果として、復興施策の実態はハード中心の「単線型復興モデル」へと揺り戻しがすすんだ。このように東日本大震災における原子力災害の復興計画とその実施場面では、単線型復興モデルと複線型復興モデルが交錯していく状況となっていく。

¹⁰⁸ 個人の生活再建とまち（地域）の再建のずれはしばしば災害時に起こる。阪神・淡路大震災においても両者が時間の経過とともに分離していったことの指摘はすでにされている（越山 2012）。

表 31 復興事業にかかわる交付金の内容と額

各種交付金の内容と交付額（または事業額）

単位：億円

福島再生加速化交付金			
	帰還環境整備	12市町村への早期帰還促進、地域再生加速化	3,722
	長期避難者生活拠点形成	長期避難者向け公営住宅整備とコミュニティ支援	2,326
	福島定住等緊急支援	子育て世帯が帰還・定住できる環境整備	425
	道路等側溝堆積物撤去・処理支援	道路等側溝堆積物撤去・処理	196
	原子力災害情報発信等拠点施設整備	イノベーション・コースト構想に向けた情報発信	45
	既存ストック活用まちづくり支援	空き地・空き家等を活用した12市町村まちづくり	0.3
中間貯蔵施設等影響緩和交付金 1500億円（県650億円、大熊町461億円、双葉町389億円）を交付・基金化			1,500
福島原子力災害復興交付金 県に1000億円を交付・基金化 ①帰還・再生、②復興拠点、③風評被害対策等			1,000
福島特定原子力施設地域振興交付金 電源立地地域対策交付金の増額。年84億円×30年間で福島県に継続交付。県又は市町村事業に。			2,520

注）福島再生加速化交付金は2020年2月現在の全体事業額、それ以外の交付金は交付金額。福島特定原子力施設地域振興交付金額は30年間の合計額。

出所：復興庁の交付金可能額通知(2020年2月現在)等より作成。

出典：出典：井上博夫（2020）「福島原発事故からの復興政策と財政」『環境と公害』49(4)、p.45

表 32 復興加速化交付金の事業内容

福島再生加速化交付金対象事業の概要

事業（柱）	
帰還環境整備（48事業）	
	(1)生活拠点整備（18事業）
	(2)生活環境向上対策（3事業）
	(3)健康管理・健康不安対策（5事業）
	(4)社会福祉施設整備（13事業）
	(5)農林水産業再開のための環境整備（6事業）
	(6)商工業再開のための環境整備（3事業）
長期避難者生活拠点形成（29事業）	
	(1)生活拠点形成事業（4事業） 災害公営住宅整備・家賃低廉化など
	(2)関連基盤整備等事業（25事業） 学校施設・保育所・介護・生活支援・道路など

出所：各交付金の実施要綱より作成。

出典：出典：井上博夫（2020）「福島原発事故からの復興政策と財政」『環境と公害』49(4)、p.45

表 33 復興加速化交付金(帰還環境整備)の実績

福島再生加速化交付金（帰還環境整備）の実施状況：避難指示12市町村公布分

単位：百万円, %

		解除時期 1			解除時期 2						解除時期 3			12市町村計	%
		田村市	広野町	川内村	南相馬市	川俣町	橋本町	富岡町	葛尾村	飯館村	大熊町	双葉町	浪江町		
帰還環境整備	生活拠点整備（1災害公営住宅整備、5再生貸貸住宅用地、11道路、12下水道、15学校施設環境改善等）	24,129	314	1,973	3,394	1,425	1,697	26,519	2,568	6,208	8,370	27,684	16,686	120,967	50.8
	生活環境（19生活環境向上、20水道施設整備等）	0	64	112	905	1,190	0	5	161	2,554	56	15	705	5,768	2.4
	健康管理（22放射線測定装置、23個人線量管理、24相談員育成・配置等）	0	132	638	2,042	531	265	0	89	960	105	154	1,893	6,810	2.9
	社会福祉施設（34保育所緊急整備、35放課後児童クラブ、38認定こども園整備、39保育所等複合化等）	0	3,499	163	292	0	0	0	203	249	0	0	185	4,591	1.9
	農林水産業再開（40農山村地域整備、41農山漁村活性化、42農業基盤整備、43被災地域農業復興等）	0	345	867	17,810	3,256	4,066	0	1,473	6,350	0	150	6,746	41,063	17.3
	商工業再開（46被災地域産業団地、47地域事業所整備、48事業者向け浄化槽）	0	353	3,149	11,673	2,586	9,849	0	2,410	0	0	3,429	25,295	58,742	24.7
	合計	24,129	4,707	6,902	36,116	8,988	15,877	26,524	6,904	16,321	8,531	31,432	51,510	237,942	100

注1）対象事業のうち次の事業は実施実績がなかったため表から除いている。16幼稚園等複合化・多機能化、25保健衛生施設等施設・設備整備、26被災者生活支援、27地域介護・福祉空間整備等施設整備、30介護基盤復興まちづくり整備、31介護基盤の緊急整備特別対策、32定期借地権利用による整備促進特別対策、33施設開設準備経費助成、37子育て支援のための拠点施設整備。

注2）対象事業のうち12市町村合計が1億円未満の事業は表から除いた。9都市再生区画整理（復興）、21危険物・化学物質等処理、28地域介護・福祉空間整備、29社会福祉施設等施設整備、36児童福祉施設等整備、44農林水産試験研究機関。

出所：市町村の2020年2月時点のHP、及び復興庁の交付額配分状況資料より作成。

出典：井上博夫（2020）「福島原発事故からの復興政策と財政」『環境と公害』49(4)、p.47より筆者まとめ。

小括

本章では、原子力災害によって長期避難を余儀なくされた自治体は、住民の把握からスタート、通常の住民サービスを担うことすら困難な状況におかれた。避難した自治体が行う住民サービスには限界があることから、国は原発避難者特例法を定めるなどし、広域避難する被災者への対応を行った。

原子力災害によって長期避難を余儀なくされた自治体の多くは、当面の避難指示解除が見込めず、地域の再生に取り組む条件が整わなかった。そうした中で、作られる復興ビジョンや復興計画は、被災者の生活再建を目的とした「ひとの復興」を復興のビジョンに位置づけたことに特徴があった。浪江町における住民の参加に基づいた復興ビジョン・復興計画作成の過程は、被災者の多様な避難の実態を反映し、帰還を前提として「まちの復興」だけを志向する「単線型復興モデル」から、多様な生活再建のあり様を認める「ひとの復興」を全面にかかげたものとなり、多様な被災者のあり様を包摂した「複線型復興モデル」への転換となった。

そうした多様な避難実態におかれた被災者の状況は、住民意向調査の結果からあきらかであった。

「帰還」だけでなく、「戻らない」あるいは「判断がつかない」と考える住民も多く、被災者の意向は一律ではないことを調査結果からも示した。こうして多様な被災者の意向を尊重した政策が求められることになっていた。

ところが、国の復興政策の基調は、時間の経過とともに一層「帰還中心政策」に進んでいった。帰還を前提とした国の復興政策によって、実態としては多様な被災者の避難や生活再建の希望にもそぐわない「単線型復興モデル」へと傾注していた。現実に進められた復興事業も、被災者の生活再建に関連した事業は一部にとどまり、基盤整備などのハード中心の復興事業になっていた。被災者の生活再建が復興政策の中心とはならず、開発型復興としての「ハード中心」の事業が優先されてきたわが国の歴史的経緯も影響したこと、さらには被災自治体が被災者の生活再建を具体的にどのような指標に基づき支援していくのか、被災者支援の具体化が十分でなかったことが、結果としてハード中心の復興事業にとどまらざるを得なかった。こうした点をふまえると、被災者の生活再建をどのような指標や戦略で進めていくかという支援内容の具体化が求められることになった。

このように、被災自治体の復興計画など理念上は「複線型復興モデル」を標榜しながら、実態の政策や動向は「単線型復興モデル」によってすすめられるという交錯した状況が被災地で生まれた。

第5章 「複線型復興」に関するモデル形成についての研究

第1節 生活再建の複線型モデル－自立と尊厳に基づく被災者の生活再建－

(1) 避難する権利・住み続ける権利

住み慣れた地域に住み続け、単に住居の保障にとどまらず、居住環境やケアなどを含む社会保障・社会福祉など生活全般を「住み続ける権利」（居住の権利）として認めようという主張がある¹⁰⁹。居住・移転の自由を認め、その生活と居住を自己決定と参加によってその選択を保障する権利として重要な観点である。熊野勝之（1997）は、阪神・淡路大震災以降、被災者の住まいの再建を、国際人権規約における「自己及びその家族のための適切な食糧、衣類及び住居を内容とする適切な生活水準」（社会権規約第11条）の権利、またハビタットなど国際的な住まいの人権保障の取り組みを日本でも取り上げ、国際的な連帯を深めながら、「居住の権利」を一貫して主張してきた。また、能登半島地震の経験をふまえ井上英夫（2012）は、貧困や生活困難の原因となる災害において、「住み続ける権利」を主張した。この「住み続ける権利」とは、憲法上定められた「居住・移転の自由」（22条）を基礎とし、生存権、生活権、健康権などの「医・職・住」を包括する人権概念として提唱している。井上の「住み続ける権利」を実現するためには、「自己決定と参加」が重要であることも訴えている。

一部被災地では、行政による住民の生活やしごと、あるいは意思を無視した高台移転が半ば強引に進められるところも散見されるが、こうした被災地において、自らの地域を復興するためには、住民自らが自己決定と参加によって地域を再生させること、それが広く国際的に認められた「居住・移転の権利」に基づくものであるという指摘は重要である。

一方で、原発災害におけるふくしまでは、「住み続ける権利」とともに、「避難する権利」を認めていこうという議論も行われている。すでに国会においても議論が始められようとしている。「住み続ける権利」と「避難する権利」はともすると相反する権利と思われがちであるが、みずからの生活と居住を自らが自己決定していくという点においては共通している。

長期にわたって避難生活を余儀なくされている中においても、家族や地域が離散している現状をできるだけ解消したいという声も少なくない。当初県内外に避難していた相双地域の住民が、自らのふるさとに近い「浜通り」に居住地を移動するケースが多く表れた。双葉郡などに近いいわき市には、一時2万人以上の原発避難者が移転し生活をする状況になっている。これは仕事や学校など生活の利便性や、文化・風土が近い場所での生活を望むなど、いくつかの要因が考えられる。こうしたことも背景とし、前述のようにバラバラになった住民ができるだけコミュニティを維持しながら生活ができる環境を整備しようという「仮のまち」・セカンドタウン・域外コミュニティなどの議論も出た。

こうした議論の共通点は、長期にわたる避難生活を想定し、地域コミュニティをできるだけ崩さず、「避難生活」と「帰還」（もしくはふるさととの再生）の間にもう一段階住民が集住できる環境を整備しようという点にある。これは、震災によって家族も地域もバラバラに避難せざるを得ない現状において、見通しの立たない避難生活と生活再建の困難に、自らの自治体とは別の場所に避難前に住んでいた住民ができるだけ社会関係を維持しながら生活できる環境を整備しようという考え方に基づいている。ここにも居住を含む生活全体を被災者自らの自己決定によって再建していきたいという要求が現れている。

¹⁰⁹ 「居住の権利」については、熊野勝之（1997）や井上英夫（2012）などを参照。

（２）日本学術会議における複線型復興に関する提言と課題

2014 年、筆者も起草にあたった日本学術会議・東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言」（2014 年 9 月 30 日）は、単一的な復興の道筋ではなく、被災者の生活再建を何よりも最優先し、「帰還」「再定住」の何れもが選択できる「複線型復興」を提言した（図 65 参照）。

この提言作成にあたっては、「国内避難に関する指導原則」を参照し、原子力災害に基づく国内避難民（IDP）¹¹⁰の暮らしと住まいの再建にあたっては、「帰還」のみならず、「再定住」「再統合」の多様な選択肢を必要とし、被災者が自らの生活再建に主体的な判断により選択できるよう、「避難継続」という「第三の道」を提示した。これは避難指示が継続し中長期にわたって避難を継続している被災者においても、将来の帰還を望み、当面避難先で避難を継続している状態がある実態をふまえ、「帰還」でも「移住」でもない選択肢を必要としたことを背景にしている。

また同提言では、被災者・避難者が生活の再建を実感し、それぞれの選択によって自らの居住する環境に社会参加し、市民的諸権利が擁護されることが望まれる。そのために、自らに関わる計画の策定や管理運営に当事者が復興のプロセスに参画できる仕組みづくりも欠かせない。被災者が「被災者」としてではなく、一人の個人として、その尊厳が災害時においても保たれる必要があり、災害によって損なわれた「尊厳」を回復していく過程こそが「真の復興」ということなのであろう。この「尊厳」を回復していく復興政策が必要とされている。

ちなみに同様の提案が、同会議「社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会」でもなされている¹¹¹。2014 年 9 月 25 日において同分科会が出した提言では、政府の進める「除染・帰還政策」が「『被曝や孤立を覚悟で帰還するか』『十分な賠償や政策的支援を受けられないまま自力による移住を決意するか』の二者択一を被災者に強いるもの」となっていると評価し、「（超）長期待避・将来帰還」という「第三の道」を選択できるようにすべきであると提言している。同提言によれば、「長期待避・将来帰還」とは、「放射能汚染の被害地域の住民が、5 年以上の長期間、安全な地域に待避しながら生活再建を進め、将来、元の居住地域の放射線量が安心して帰還できるほどに低下してから、元の地域に順次帰還して地域再生を実現するという方策」であるとする。さらにそのための政策的支援とし、二重住民登録と被災者手帳、セカンドタウン（町外コミュニティ、仮の町）の再検討、適切な土地の保全と利用を実現するための団体と制度の確立、自治体を軸とした生活再建・地域再生及び健康被害対処のための態勢づくり、を提言している。

原子力災害は、被災者にも被災地にも自らの選択と決定の条件を奪われ、多様な再建のありようにより選択肢が制約された災害と言える。求められる復興政策は、この選択肢をひろげ、多様な再建を、被災者にも被災地にも選択できるような施策とすることであつたにも関わらず、実際の復興政策は前章で述べたとおり、「帰還政策中心」の「単線型復興モデル」であつた。前述の日本学術会議における一連の提

¹¹⁰ 「国内避難民」とは、「特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であつて、国際的に承認された国境を越えていないもの」とされている（外務省「国内避難に関する指導原則」（仮訳））。

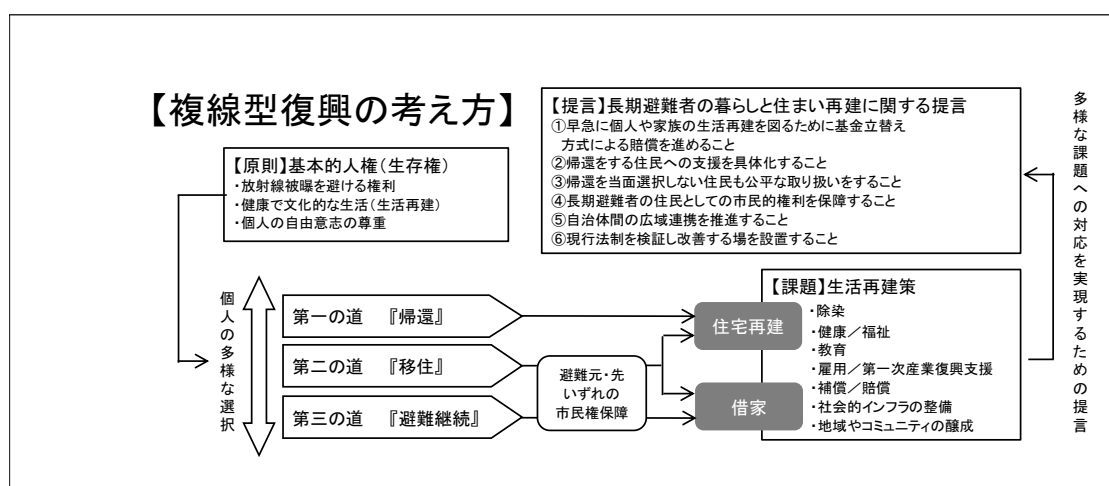
¹¹¹ 日本学術会議 社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（2014）「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」を参照。

言は、こうした復興政策のあり方に対し、「帰還」だけでない選択肢を被災者に保障することにより、被災者すべての生活再建の道すじを復興政策の中に位置づけようとしたものであった。

一方で、時間の経過とともに、避難指示が多数の地域で解除される状況の変化の前に、被災者の置かれた実態はますます多様なものになっていった。提言は、「帰還」だけでなく、「移住」「避難継続」という3つの類型を示したが、そうした状況の変化は、その実態を正しく反映できない課題も浮かび上がった。避難の形態の多様さを許容する復興政策の必要性をしめした提言は、「避難の形態」という問題から、被災者がどのような生活再建を実現するか、原子力災害における被災者の「復興」とは何かという課題を一層示すことになった。

図 65 複線型復興の枠組み

複線型復興の枠組み



出所：日本学術会議・東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言」（2014年9月30日）による。

(3) 国内避難民に関する国際的議論および多様な生活再建を支える国際的事例

国際的にみれば、紛争や災害などの社会的インパクトから逃れるために、国外のみならず国内において移動する「国内避難民」（internally displaced persons＝IDPs）が大きな課題の一つとなっている。国連は、1998年に「国内避難に関する指導原則」を発表している¹¹²。この指導原則における「国内避難民」とは、「自らの住居又は常居所地から、特に武力紛争の影響、暴力が一般化した状況、人権侵害又は天災若しくは人災の結果として、又はこれら为了避免のために、避難すること若しくは離れることを強制され、若しくは余儀なくされた個人又は個人の集団で、国際的に認知された国境を超えていな

¹¹² 国内避難民の問題については、墓田桂（2015）が詳しい。

いもの」である¹¹³。同指導原則は、墓田によれば「世界各地の現場で普及が図られるなど、指導原則は次第に国内避難民に関する国際的取り組みの中核を担う存在」となり、「国内避難民の人権保護に関する『バイブル』とも言える存在」（p. 60）とされている。特に、「指導原則が基盤となり、国内避難民を抱える国々において関連の法制度が整備されていったことである。法的拘束力こそもないが、指導原則は各国政府の自発的な賛同を得て、条約にも似た役割を果たしてきた」（p. 60）と原則の積極的役割を評価している¹¹⁴。

外務省も示しているが、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の世界の難民・国内避難民に関する「2016 Global Trend（2016 年末時点統計）」によれば、国際的に難民（Refugee）が約 2,250 万人、国内避難民（IDPs）が約 4,030 万人、庇護申請者については約 280 万人とされ、2016 年末時点で約 6,560 万人が紛争や迫害により国内外に避難を余儀なくされている者とされている。国内避難民（IDPs）の主たる発生国は、シリア・イラク・コロンビアである。墓田が言うように、「国内避難民」は「避難状況がもたらす生活環境の変化によって、他の住民に比べて脆弱な立場におかれている、ないしはそうなる可能性が高い」とし、「移動者ゆえの脆弱性（vulnerability）に直面している」というのが、「政策議論の前提」という共通認識があるとする（p. 9）。

東日本大震災における原子力災害によって生み出された被災者（避難者）を国内避難民として扱うかどうかは、一つの論点である。前述の「国内避難に関する指導原則」では、武力紛争などに加え、「天災若しくは人災の結果」として生み出される強制的な移動を余儀なくされるものを対象にしている。このことから見れば、原子力災害を天災とみるか人災とみるかに関わらず、事態によって長期にわたり強制的に避難を余儀なくされている状態は、国際的に見れば「国内避難民」と言いうる。国連大学サステイナビリティ高等研究所による報告書によれば、「日本国内ではこうした人々を IDP つまり『国内避難民』と言及することは一般的でないが、国際的にみて福島原発避難者の状況が国内避難民問題であることは明白である」（p. 15）としている¹¹⁵。現在の国際法の下では、国内避難民は法的地位を持たず、国連の指導原則も法的拘束力は存在しない。しかし同報告書では、「指導原則には明確にこうした人々がその避難状況に対して恒久的解決策を得る権利があると述べられているため、国内強制移動を強いられている人々を IDP として認識することは重要である」（pp. 15-16）と述べている。

「国内避難に関する指導原則」では、「**すべての人は、自らの住居または常居所地からの恣意的な強制移動から保護される権利を有する**」（原則 6）とされている。それは、民族的、宗教的もしくは人種的構成の変更や、武力紛争、正当化されない大規模開発事業、被災者の避難が自らの安全および健康のために必要とされないような災害などにおいて、恣意的な強制移動を禁止したうえで、「**関係当局は、人々の強制移動を伴うあらゆる決定の前に、強制移動を全面的に回避するため、すべての実行可能な代替案が検討されることを確保**」（原則 7）することが求めている。もし強制移動が行われた際には、その第 2 項で「**強制移動を実施しようとする当局は、最大限実行可能な限り、強制移動の対象者に対して適切な施設が設けられること、強制移動が安全、栄養、保健および衛生について満足すべき条件で行われることならびに同一家族の構成員が離散しないことを確保する**」ことを管轄当局に求めている。

¹¹³ 外務省「国内避難に関する指導原則（仮訳）」による。

¹¹⁴ 国内避難民の問題については、墓田桂『国内避難民の国際的保護越境する人道行動の可能性と限界』（勁草書房、2015 年）が詳しい。

¹¹⁵ 国連大学サステイナビリティ高等研究所（2016）「FUKUSHIMA グローバルコミュニケーション事業最終報告書」を参照。

さて、強制移動が実際に行われた後はどうか。同指導原則では、「帰還、再定住および再統合に関する原則」として、以下のように定めている。

原則 28

1. 管轄当局は、国内避難民が自らの意思によって、安全に、かつ、尊厳をもって自らの住居もしくは常居住地に帰還することまたは自らの意思によって国内の他の場所に再定住することを可能にする条件を確立し、かつ、その手段を与える第一義的な義務および責任を負う。管轄当局は、帰還または再定住した国内避難民の再統合を容易にするよう努める。
2. 自らの帰還または再定住および再統合の計画策定および管理運営への国内避難民の完全な参加を確保するため、特別の努力がなされるべきである。

この国際的に議論されている指導原則に依拠すれば、決して住民の「帰還」だけを想定しておらず、「自らの意思によって国内の他の場所に再定住する」ことや「再統合」をすることに、国や自治体など「管轄当局」は努力することを求めており、人々の暮らしの再建は決して「単線」でないことが理解できる。人々が「帰還」すること、あるいは他の地域で「再定住」し、「再統合」することの多様な「選択肢」を容認し、当事者である被災者が、復興計画や住んでいる地域の社会統合に関わる計画策定及び管理運営に「完全な参加」を確保するよう努力がなされることを示しているのである。

一方、この原則では、国内避難民が「帰還」あるいは「再定住」し社会的な「再統合」をはかる前提として、「国内避難民が自らの意思によって、安全に、かつ、尊厳をもって」とうたっている。すなわち、個人の意思が尊重され、安全が確保されるよう努めるとともに、「尊厳」(dignity)を保証することを指摘している。帰還することが生活再建のゴールではない。どの場所であったとしても、その人が地域に暮らす住民としてあたりまえの生活をおくることができるようになることが必要である。

ちなみに、国内避難民問題における「恒久的解決策」(durable solutions)とはなにか。前述の指導原則においては、「帰還」だけが解決の方法でない事は述べた。国連における人道支援関係機関で構成する機関間常設委員会(Inter-Agency Standing Committee: IASC)は、国内避難民問題における「恒久的解決策」(durable solutions)について、以下のように述べている¹¹⁶。

a durable solution is achieved when internally displaced persons no longer have any specific assistance and protection needs that are linked to their displacement and can enjoy their human rights without discrimination on account of their displacement.

すなわち、国内避難民が避難に関連する特別な援助と保護のニーズを持たなくなり、避難を理由に差別されることなく人権を享受できるようになった際に、恒久的で持続的な解決に至るというのである。

小泉康一(2018)は、「国内避難民」問題における「帰還」の難しさについて論じている。紛争や民族浄化などが行われている地域において、その問題が解決・改善し得たとしても、多くの「国内避難民」は、必ずしも帰還を選択していない。そして「避難民政策で帰還とされるものは、難民帰還政策がそうであるように、その事柄の中に含まれる複雑な問題を広範囲に研究した成果に基づくものではな

¹¹⁶ IASC. 2010. IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons. Washington, DC: Brookings-Bern Project on Internal Displacement.

く、言ってみれば、身勝手な推測と未だ検証されていない仮定と、国家利害の合成物である」

(p. 107) というのは、今の原子力災害における国内避難民問題にも符合する見解である。国内避難民は帰還をためらう多くは、「物理的な安全を基本的に得ているが、収入、雇用、住居、医療、教育で、深刻な問題に直面している」(p. 105) からである。前述の双葉郡の二回にわたる調査の結果をふまえても、除染が進み避難指示が解除され、物理的に帰還する条件が確保されたとしても、多くの住民は国際的な国内避難民が抱えている課題と同じように、「収入、雇用、住居、医療、教育」など様々な状況を考慮し、他の居住地での生活を選択しているのである。

前述のように、国内避難民問題における「恒久的解決策」は、避難に関連する特別な援助と保護のニーズを持たなくなり、避難を理由に差別されることなく人権を享受できるようになることである。これは前述のように、その住む場所は決して元の場所への帰還だけを意味しない。「現地での再統合」や「別の場所での再定住」を含むものである。いずれにしても、どの場所であったとしても避難を理由に差別や他の市民と異なり権利剥奪が行われることなく、人権を享受できる状況にあることである。

国内避難民は、原子力災害だけでなく武力紛争や暴力、天災や人災などの災害などによってもたらされるものであり、国際的には広く認められた社会問題と言える。この国内避難民問題の「恒久的解決」は、前述のように複数の選択肢があり、「複線型」の復興モデルと言える。一方、こうした人々の生活再建の複線型復興モデルは、原子力災害にとどまらず、自然災害、紛争、気候変動など様々なリスクにさらされた個人や家族、あるいは地域に対する支援の原則になり得る。その点で、この「複線型復興モデル」は、汎用性をもつ生活再建の支援モデルと言えよう。

原子力災害以外にも、社会のレジリエンスに着目し、多様な生活再建を保障する取り組みは国際的にも散見される。家田(2016)は、産業災害における政府と社会の対応の例として、ハンガリーのアイカ赤泥流出における住宅保障やチェルノブイリ原発事故における移住政策などを題材にあげている。

家田によれば、2010年10月にハンガリー国内で起きたアイカ赤泥流出事故において、ハンガリー政府が行った被災者への住宅再建策は、新築の住宅確保・中古住宅の購入・金銭賠償および改修と多様な選択肢が与えられた。被災者は年金生活者や地域の自営業者、家畜を飼っていた世帯など、それぞれの被災者の実情に応じ、画一的な住宅再建メニューではなく個別の事情を考慮した対応をとった。家田の言葉を借りるなら、「住宅を失った被災者がどのような住環境を復興住宅支援として選択するかは、どう人生を再出発させるか」(p. 317)ということにつながり、「災害復興の原点は被災者一人一人の人生の再出発である」(p. 318)という原則をハンガリーの事例から教訓化している。

ただしこうした被災者の多様な再建メニューの選択肢を用意したのは、アイカ赤泥流出事故にのみ行われた対応ではなく、2000年代に入ってハンガリー政府の中央防災総局において議論されてきた経緯があったからと言える。例えば、2001年にハンガリー・ベレグ地方を襲った大洪水の際も、政府が行った住宅復興支援策は、「新築住宅建設、中古住宅購入、修繕・修復、金銭補償、そして老人ホーム入居という選択肢」(p. 320)であり、政府のとった方針は、「損害賠償」「原状回復」「被災の緩和」であった。特にハンガリー政府が注力したのは、「被災の緩和」とする政策対応であり、「損害の全体ないし一部の復旧を引き受ける」ことであった。ここで重要な点は、アイカ赤泥流出事故などのように産業災害などの「人為的災害」にだけとどまっていることではない。すなわちハンガリー政府がとった方針は、「自然災害と産業災害の区別をなくしたこと」(p. 323)であった。ハンガリー政府も認めるように、「法的にはハンガリー政府もEUも自然災害の復旧を義務づけられているわけではない」。しかし、時として自然災害は「被災者や自治体のもつ能力を超えることがしばしば」起こり、「特に、経済的、社会的、雇用的な要因を考慮しなければならない地域」も生み出される。家田が指摘するよう

に、「個々人の復興だけでは、地域全体としての回復力を阻害しかねない」(p. 323) 事もしばしば起こりうる。そのためハンガリー政府は、格差や差別の対象にされてきたロマ系住民への融和・和解事業として教育事業や失業対策事業、経済振興事業などの地域全体のコミュニティ再生事業などにより、「地域が長年抱えてきた社会の統合という困難な問題に向き合う契機として、災害復興を位置づけた」(p. 324) のである。またそうした事業の多くは、財源を基金化し、「住民の選択と意思決定」に委ねられ、例えば被災していない自営業者を含む地場産業の振興策にも活用されるなど、「災害によって影響を受けた地域の再活性化」にも生かされていった。

このように、自然災害と人為的災害とを分けることなく、被災者の能力を超え、地域社会全体がその回復力を奪われる際、個々人の生活再建を多様な選択肢によって許容していくことが、地域社会全体が社会統合や再活性化を実現し、しなやかで強靱な社会の回復力（レジリエンス）を高めていくことにつながることをこれまでの事例は示している。「複線型復興」は、まさにこうした個人と地域のレジリエンスを高める基本的視点を示していると言えよう。

(4) 複線型復興モデルにおける生活再建の指標

しかし現実には「単線型復興モデル」の復興政策が展開されている。船橋（2014）は、原子力災害における生活環境の破壊が、①自然災害、②インフラ環境、③経済環境、④社会環境、⑤文化環境、とする「五重の生活環境被害」として現れているとしている。しかし山下（2017）が指摘するように、こうした生活環境被害は、原発事故による福島県の被災地だけでなく、津波被災地でも同様の被害が起きているとする。東日本大震災における津波被災地において、「防災を前提とした地域づくり」の名のもとに、巨大な防潮堤が建設され、地権者や地元合意、さらには建設期間やコストが被災地の既存の政策と「不整合」をきたし、「巨大すぎる無理な防災公共事業が、被災地の回復過程に甚大な悪影響を及ぼす可能性が非常に高い」(p. 184) とする。こうした津波被災地と原子力災害に現れる「防災至上主義」や「復興至上主義」が、「復興をめぐる、ある方向性のみが過度に強調され、そのことが軸に政策が偏向して構築されることによって、現実の復興そのものに障害を来すようなプロセスが生まれている」(pp. 185-186) とする。こうした「ある方向性」のみに復興事業が偏重していくことが、被災地の復興にも被災者の生活再建にも「障害」となってきた現れる事実は、「単線型復興モデル」の弊害と言ってよいであろう。

ところで前章までで確認したように、住宅の再建は生活再建において重要な課題の一つであるが、原子力災害にとまなう長期避難を前提とした際、住宅再建が復興のゴールではない。このことを示した調査研究も行われた（高木 2017）。高木（2017）によれば、復興公営住宅入居者への調査と、檜葉町民を対象にした調査を分析した結果、避難先での地域活動への積極的参加を2つの調査では、ともに50%以上の者が「そう思う」と回答している一方で、「現在、避難者であるという認識はもっていない」という設問において、復興公営住宅入居者調査では54.1%、檜葉町調査では62.4%が「そう思わない」と回答しており、「住宅再建の結果として避難先コミュニティの一員という意識が形成されつつあるが、では避難者ではなくなったのかといえ、そうとはいえない」(p. 113) としている。これは居住形態別にみて、避難者でなくなったと認識に「そう思わない」と回答したものが、仮設住宅で70.2%、借り上げ住宅で64.2%という状況であった。一方、現在の居住形態が、持ち家と回答しているものにおいても、52.9%が「そう思わない」と回答している（檜葉町調査）ように、「制度上の住宅再建が完了した層でも半数以上が自らを避難者であると位置づけて」おり、「住宅再建が避難終了の区切りにはなっていない」のである。復興公営住宅の整備や自力再建による住宅の確保が進んだとして

も、それが直ちに生活再建につながり、被災者が避難生活を終了したとみなしていなかったのである。この結果は、「住まい」以外の生活再建指標を考慮することが必要であることを示している。

ちなみに、復興庁が東日本大震災以降、復興事業の進捗について様々な指標を評価している（図 66 参照）。ここでは必ずしも生活再建ということを明示しているわけではないが、それに関連する指標をいくつか提示している。例えば、「避難者」という指標では、避難者数と、応急仮設住宅の環境整備や自力再建・復興公営住宅等での再建についてふれている。これは、「住宅の自主再建」や「災害公営住宅」という項目も独自に設け、主に住宅再建について指標を示している。また、産業分野において、鉱工業などの「地域産業」の再建や仮設店舗・中小企業等グループ補助金などの「事業者支援」、さらに「個人債務者等対策」などについて指標を示している。ただし、健康・福祉領域や教育などの領域については、それに関わる関連施設の基盤整備という主にインフラ整備の指標となっている。さらにコミュニティや文化などという指標は見られない。復興庁の示す復興の道のりには、住まいあるいはハード中心のインフラ整備については具体的な指標はあるものの、多様な視点に基づく生活再建の指標とは言えず、被災者の生活再建のあり方を「単線型」の生活再建に導く背景にもなっている。

こうした被災者を一定の範囲に限定し、単一で画一的な条件にのみ制度対応する「単線型復興」とは異なる指標が必要と言えるだろう。本研究を通じ、被災者に対する実態調査や復興計画策定の経緯から、住宅だけにとどまらない様々な生活再建の指標が指定された。具体的にその指標とは、①住まい、②仕事、③経済生活、④家庭生活、⑤ジェンダー、⑥教育・子育て、⑦コミュニティ、⑧文化、⑨健康・福祉、⑩参加、である（図 67 参照）。これは、被災者の住まいと暮らしを再建し復興感を向上させる上で用いるべき指標であり、多様な生活再建を被災者一人ひとりが実現するためのものである。前述のように、「複線型復興モデル」は、災害時において多様な生活再建のモデルを包摂する復興モデルである。それは、「自己決定とそれを支える環境」が必要であり、自然災害を含むすべての被災者が「尊厳を回復する支援」を実践していくことが必要である。そのため、この 10 の指標は、自然災害においても適用しうるものと考えている¹¹⁷。

①住まい

災害における生活再建において、最も重要な条件の一つは、「住まい」である。これまでわが国を含め自然災害における生活再建の中心は、「住まい」であった。居住福祉の理念でも示されたように、住宅は生活基盤の基礎であり、人権保障の一つと言える。旧山古志村住民への調査においても、生活再建上の大きな課題は「住まい」であることが調査結果でも示されたとおりである。さらに二回にわたる原子力災害の被災者調査においても、「住まい」は制度上の制約のために家族が離散を余儀なくされる課題も生じた。住宅再建は、災害時における生活再建の基盤と言える。

②仕事

室崎が指摘するように、災害時の生活再建の重要な要素（医・職・住・育）の一つが、「職」としての「仕事」である。これはこれまでの災害復興においても、生活の自立をすすめる上で重要な要素として、それぞれの災害においても重視されてきた。第 1 章第 4 節でみたように、阪神・淡路大震災におい

¹¹⁷ ただしこの指標化は、試みの段階であり、さらなる調査による検証を必要とする。

ても生活再建の柱は、住宅再建を含む「都市再建」と並んで、中小企業対策などの「経済再建」であった¹¹⁸。

一方東日本大震災においても、「仕事」は生活再建上の大きな課題であった。第2章第2節でみたように、災害によって仕事を失うものが多数発生し政策課題となった。また、雇用調整助成金やグループ補助金の活用など、被災者の仕事の再開に向けた施策も一定程度行われた（第1章第2節）。政府の政策だけでなく被災自治体においても、災害によって停滞した経済活動を再生するために、木造仮設住宅の建設による建設業関連の雇用創出なども行われた（福島県や住田町など）。

ただし、被災者の「仕事」の再建は、必ずしも成功していない。「第1回双葉郡調査」と「第2回双葉郡調査」では、生産年齢人口の一定数（約3～4割）が仕事の再建ができず、「無職」の状態におかれていた。災害時における雇用政策の多くは、非正規雇用や有期雇用といった限定的な雇用が多く、本格的な仕事の再建には限界がある。また復興事業で生まれる事業領域も、建設業など一部に限られ、幅広い業種の再建には貢献していなかった（高木・除本2018）。災害による新たな雇用創出だけにとどまらず、一般施策としての雇用政策・産業政策の改善・充実が求められる。

③経済生活

「仕事」に限らず、広く「経済生活」を再建していくことは重要な課題である。第3章第1節における旧山古志村住民に対する調査でも、「経済生活」は大きな課題であった。とりわけ仕事をリタイアし年金暮らしをしている高齢者世帯にとっては、少ない年金での生活再建は様々な困難を生じさせていた。とりわけ旧山古志村のような中山間地域では、自給農家を中心であり、国民年金など低年金で生活する高齢者も多い。そのため一旦災害による被害を被ると生活再建の障壁が大きくなる。ここにも社会政策一般が、災害というリスクに十分対応できず防貧としての役割が果たし切れていない課題としてあらわれる。

一方、原子力災害における被害によって長期にわたる避難生活を余儀なくされた住民にとっても「経済生活」の再建は大きな課題であった（第3章第2節・第3節）。その災害の性格から、被災者の多くは今後の生活設計の中心を、東京電力からの「賠償金」に頼らざるを得なかった。賠償制度以外の経済生活に関わる自立支援策が不十分なために、さらに一層賠償制度への依存度を高める結果となった。また避難指示が継続しているために、すぐに地域での事業再開が望めない事業者にとっても、賠償制度に頼らざるを得ない状況におかれた。営農再開が見込めない高齢の農業従事者にとっては、事業継承者の確保も困難であるために、結果として廃業したり再開見込みがないままでいたりしていた（第2章第3節）。

④家庭生活

家族との安心した暮らしを再開することは、被災者の精神的健康においても重要な課題の一つと言える。この「家庭生活」は、災害時に様々な課題として立ち現れていた。原子力災害において、家族が離散し震災前のような家庭生活をおくることが困難な被災者がほとんどであった（第3章第2節）。また避難指示が解除したとしても、家族内での帰還意向の相違から、相対的には高齢者層が優先して帰還し、他の世代は避難先にとどまる傾向にあった（第2章第3節）。これが地域の高齢化に一層拍車をか

¹¹⁸ ただし、阪神・淡路大震災においても、実際の復興政策において経済活動に関わる事業者支援は手薄であったという批判は当初からあった。

ける要因にもなっていた。これは自然災害でも同様の傾向が見られ、旧山古志村住民の調査においても、震災前に三世代以上で暮らしていた家族が、結果として分散し家族規模を縮小させたり高齢化率を高めたりすることにもなっていた（第3章第1節）。また、震災により移動やテレビ・ラジオ等の視聴時間、病院等の受診・療養などにおいて、震災前よりも「増えた」と回答している一方で、仕事や趣味・娯楽、さらには交流・つきあいなどが「減る」と回答する者が多く、生活時間に変化もみられた。

⑤ジェンダー

ジェンダーは東日本大震災においても課題の一つだった。避難所におけるプライバシーの確保や性被害など、とりわけ女性にその困難が生じる傾向にあった。「第1回双葉郡調査」においても、パートタイムなど非正規雇用の中心が女性であり、そうした女性たちの多くが震災後仕事を失っていた。「第2回双葉郡調査」における自由記述分析でも、女性は男性に比べ、教育・子育てや家庭生活などに結びつきが強かった。ただしこの二つの調査を含め、災害時の大規模調査の多くは個人単位ではなく世帯や家族単位での調査を実施しているために、回答者の多くが男性となってしまう、女性の現状や声が十分反映できないという課題がある。今後、ジェンダーに配慮した調査研究が望まれる。

また避難者支援においては「母子避難」に象徴されるように、女性が主な対象であった（成2015など）。母子避難による家族離散によって、避難先で暮らす母子の経済状態は決して良くなかった（第1章第2節山形県の調査等）。このように災害によって家庭生活に変化が生じ、とりわけ女性にその影響が現れていることから、実践上の課題としてもジェンダーに配慮した取り組みが求められる¹¹⁹。

⑥教育・子育て

上記のジェンダー同様、本研究で実施した調査が世帯を対象にしたものであったために、子どもや教育に関する調査結果は必ずしも十分ではない。それでも、「第1回双葉郡調査」でも子どもに関する心配は、30代・40代のおよそ4割が「子どもの教育に関して心配である」と回答し、子育てについて強い関心があることが確認できた（第3章第1節）。また「第2回双葉郡調査」の自由記述分析から20～40代までの年代で「教育・子育て」に関心が高いことが示された（第3章第3節）。また第2章第1節では、広域避難する児童・生徒の課題についてふれた。他方、第4章第3節における浪江町の復興計画策定過程において、町がおこなった子どもアンケートから、大人と同様に子ども自身が町の将来に強い関心があることが確認でき、その結果が復興計画を充実させる要因にもなったことを示した。

⑦コミュニティ

「コミュニティ」は近年の災害時において特に関心の強い内容である。2004年新潟県中越地震においても応急仮設住宅団地をコミュニティ単位での入居に配慮したり、生活支援相談員の配置によって住民の社会関係維持やコミュニティの再形成に支援が注がれた（第3章第1節）。これは東日本大震災においても同様で、災害後の社会関係維持が大きな焦点となった。ただし原子力災害によって避難を余儀なくされた住民の多くは、広域避難によってコミュニティ維持そのものに大きな課題が生じていたことも確認した。一方、原子力災害のみならず、東日本大震災全体にとって沿岸部から内陸部に避難し借上

¹¹⁹ ちなみに、東日本大震災の発災直後、日本学術会議は2011年4月5日の「第三次緊急提言」において、「復旧・復興を通じて、男女共同参画を踏まえ」ることを提言し、その後の4月15日の「第六次緊急提言」においても同様の視点が盛り込まれた（大沢真理2013）。

げ住宅に入居する者が多くなると、後述するように、「見えない被災者」として支援格差が生じていることもあった（齊藤 2019）。こうした課題だけにとどまらず、被災者の自主的なネットワークの形成によって新たな地域福祉力の向上につながった事例も見過ごすことができない（平野 2014）。

⑧文化

震災前の地域文化を保存・継承することや、震災という経験を「語り部」という形で後世に継承していくこと、さらには震災遺構をアーカイブ化するなど、歴史・文化の視点は、被災者の生活文化の復興、あるいは地域そのものの再生や復興を考える上で重要である（第1章第2節）。

原子力災害が「ふるさと」の喪失として意識されるのは、そこで息づいてきた生活文化そのものが奪われる「空間の喪失」であり、ひとやまちのアイデンティティーにも関わる問題である。新潟県中越地震の際、旧山古志村住民が最初に取り組んだのは、村にあった神社の再建であったことは有名な出来事であるが、ここに象徴されるのは、神社という建造物の再建ではなく、神社を通じて息づいてきた村の生活文化の再建であったとも言える。この「文化」については本研究における調査では十分検証できない一つであった。今後の研究課題としたい。

⑨健康・福祉

「健康・福祉」は、様々な災害において課題になる重要な指標である。阪神・淡路大震災における「孤独死」や、東日本大震災における精神的健康など、被災者の身体的・精神的健康、さらに福祉課題は、生活再建上の課題である。

第2章では、避難における健康影響、また災害時要配慮者問題、さらに被災地における医療・福祉施設の避難やその再開などについても論じた。とりわけ第3節の避難指示解除後の暮らしにおいて、介護需要の増加や福島県に突出して多い災害関連死の問題など、原子力災害が被災者の健康や福祉をさらに大きく損なっている点についてふれた。また、第3章では、2回にわたる「双葉郡調査」において、WHO-5による精神的健康の調査でも、震災から数年が経過しても精神的健康度が低いままでとどまっていたことをあきらかにした。他の調査でも、被災者の精神的ストレスや健康などについての調査研究も多く（例えば成 2015 等）、公衆衛生や災害看護の領域との学際的な議論が今後さらに必要とされる。

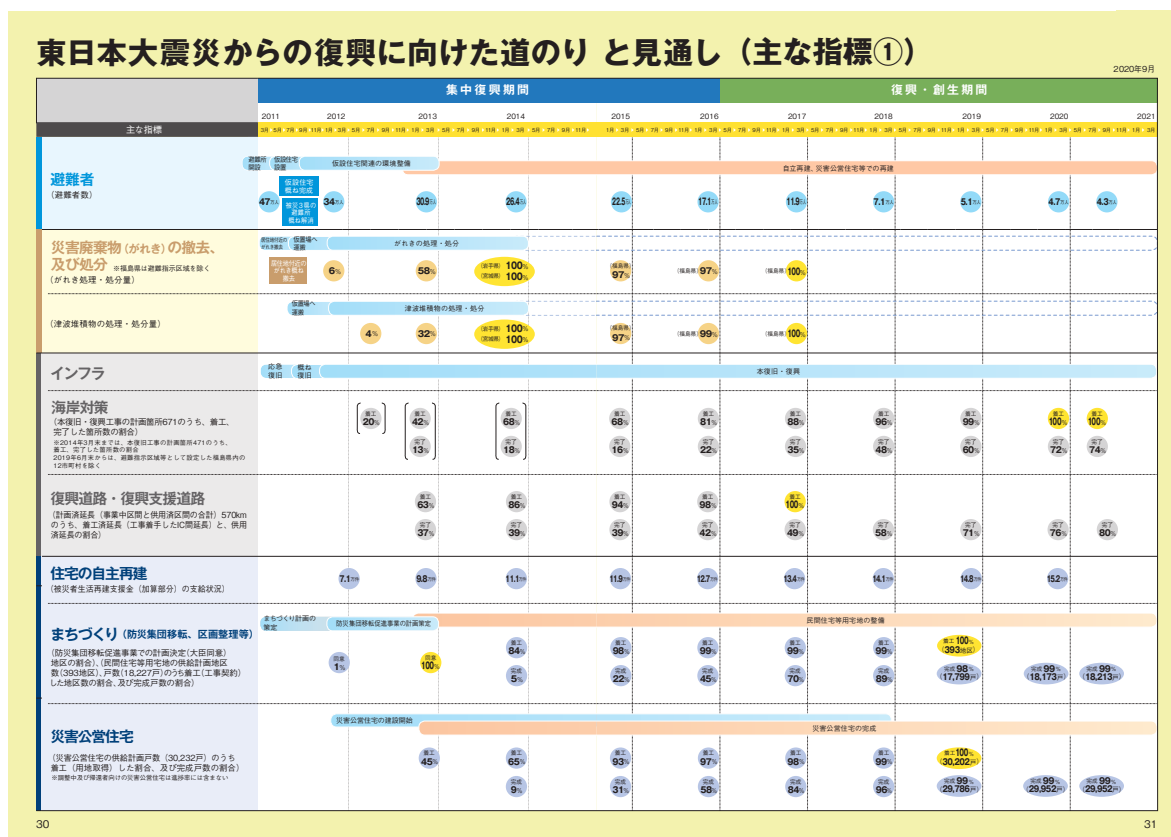
⑩参加

復興の主体は被災者自身であり、政治・社会・経済を含む幅広い「参加」をどう保障していくかは重要な論点である。木村らの「生活再建7要素」に関わる調査研究でも、生活復興の重要な指標の一つは、「行政とのかかわり」であった（第1章第3節）。また「第2回双葉郡調査」においても「参加」は主要な指標の一つであり、とりわけ60代が強い特徴をしめしていた。さらに「国内避難に関する指導原則」をはじめ、国際的な人道支援の原則には、当事者の政策に関する参画が大事な論点でもある

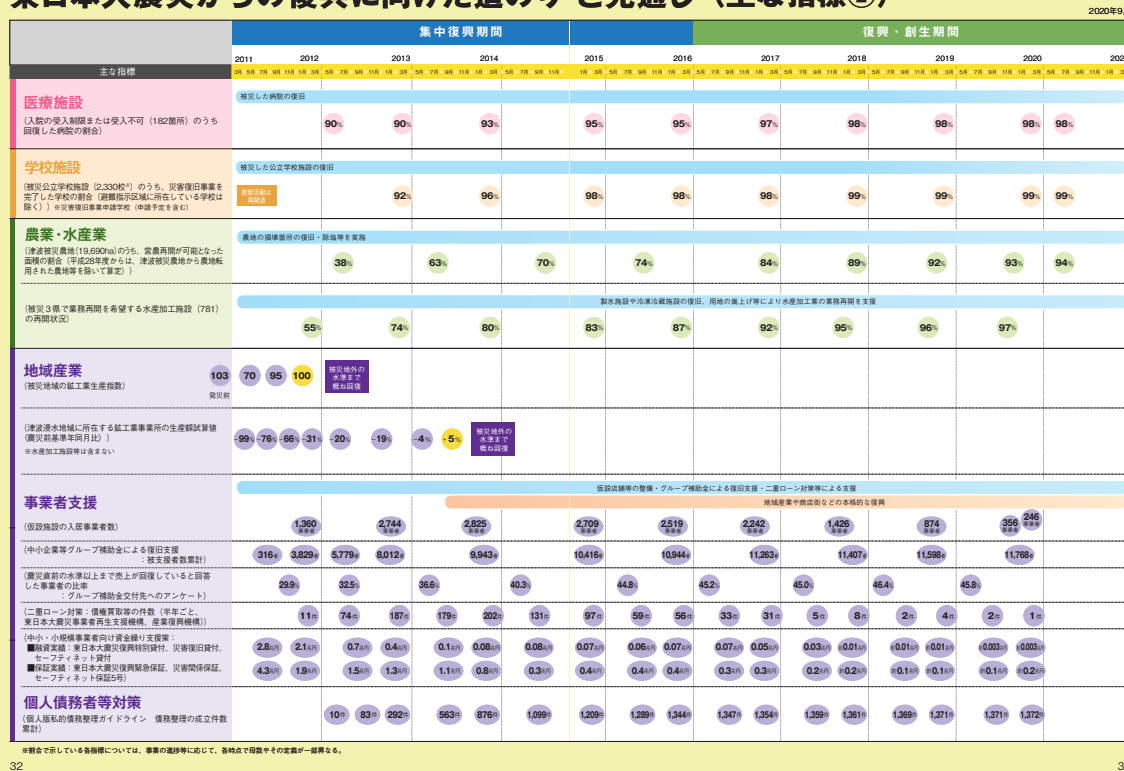
（本章第1節）。これに関わる東日本大震災における実践的経験として、浪江町の復興計画策定の経験が、被災当事者の計画策定参加を通じて「複線型復興モデル」を導き出す契機にもなった（第4章第3節）。本章で後述するように、被災者が支援から地域の担い手へと自立していく過程は、今後さらに実践上も研究上も議論を要する論点と言える¹²⁰。

¹²⁰ 阪神・淡路大震災での経験としては、似田貝（2008）などが詳しい。東日本大震災においても被災者の主体形成にかかわる研究なども蓄積されつつある。

図 66 復興庁の復興の進捗に関する指標

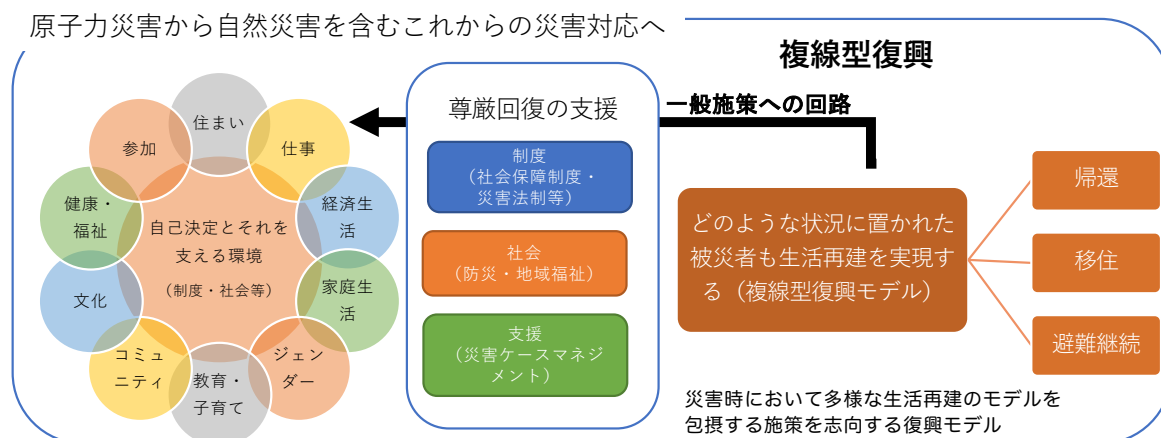


東日本大震災からの復興に向けた道のり と見通し（主な指標②）



注：復興庁（2020）「東日本大震災からの復興の状況と取組〔令和2年9月版〕」，pp-30-33より。

図 67 複線型復興モデル(再掲)



注:筆者作成.

第2節 「複線型復興モデル」から一般施策への回路へ

これまで各章で詳細に論じてきたように、原子力災害は、未曾有の複合災害として、これまでの自然災害とは異なる被害の特徴を示した。それは、「広域避難」「家族離散」「避難の長期化」、長期間の避難生活が例えば仕事の再建が生産年齢人口においても3割以上が依然として無職の状態にある、災害関連死といった人々の健康状態といった長期避難の被害特徴を現した。また精神的健康状態やふるさとの喪失感や放射線被ばくへの不安などの「復興感」にも影響をもたらしていた。さらに福島第一原子力発電所事故にともなう廃炉作業が長期間にわたって継続し、地域再生の大きな障壁ともなっており、原子力災害からの再生は、従来の自然災害の制度的対応では困難であった。第4章で述べたように、国は「原発避難者特例法」や「原発事故子ども・被災者支援法」、さらには「福島復興再生特別措置法」をつくるなどし、福島県を中心に原子力災害に対する特別の対応を行ってきた。現在東日本大震災から10年の時限立法後も復興庁を福島県の原子力災害を中心にして存続させる予定である。このように、原子力災害はその被害特徴から特別の対策を要する災害であった。

一方、こうした「特殊性」に重きをおき、その対応にだけ終始すると、一時的あるいは時限的な特別の対応に終わってしまい、災害を含む社会政策一般の改善や向上の回路を閉じてしまうことになる。それはこの災害の被害者を「特別なもの」としてみなし、他の被災者とは別の扱いを誘引していくことになる。他方で避難の区域設定や賠償制度の相違によって、対象の「内と外」に分け、対象内にのみ施策を講じることが、さらに当事者間の格差と分断を広げていくことになる(単線型)。こうした点をふまえると、原子力災害としての被害をふまえながら、同時に自然災害も含む他のリスクとの共通性を導き一般施策への移行を見すえた回路を見いだしていく必要がある。そのための三つの回路を提起する。

(1) 災害法制度の改善

一つ目は、「複線型復興」の概念が原子力災害にとどまらず、自然災害を含む災害時に広く活用できる概念であると考え。わが国の災害法制でみれば、災害対策基本法や災害救助法の運用指針におい

て、こうした観点が取り入れられるべきである。具体的には、被災者が避難所や応急仮設住宅、さらには本格的な生活再建期にむけて歩む際、制度的な制約で被災者の生活再建の選択を狭めないことが大事である。例えば、災害直後の避難を想定した場合、その中心は避難所での避難を想定していた。実際の災害時には避難所に行かない・行けない被災者も数多く存在し、前述のように「在宅被災者」や一般避難所に入ることができない障害を持つ子どもとその家族などを取り上げた。しかし、救援物資の配分などで、避難所のみ被災者に限るなど運用面で多様な被災者を想定しない運用が一部で行われてきた。しかし、応急救助を必要とする被災者は避難所にいるとは限らない。多様な被災者を認め、災害救助の運用場面の改善を図ることが必要である。

災害救助法は、救助を「災害にかかった者の保護」と「社会秩序の保全」を二つの目的としている。つまり、「災害の規模が個人の基本的生活権と全体的な社会秩序とに影響を与える程度以上のものである時に実施される」（『災害救助の運用と実務』）としている。ここにいう「災害にかかった者」は、家族の死亡、負傷、家屋の損傷、必要な医療・福祉の社会資源の確保が困難な者、災害により教育の機会が制約された児童など様々である。また、災害救助法における「救助の内容」も、「避難所、応急仮設住宅の供与」はその救助の一つに過ぎず、「炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給」や「被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与」、「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」など11の種類の内容を定めている。災害における被害は、災害の規模や被災の程度などにより様々である。また、被災者の家族構成やおかれた環境もそれぞれ異なり、災害救助法の問題は、一般基準を示しつつも、特別基準などにより柔軟に被災者の個別状況に応じて対応することである。しかし、実際の実務を担う地方自治体において、自治体職員が災害救助法の運用指針を十分熟知しておらず、往々にして画一的な運用で被災者の個別事情を排除してしまう傾向にある。

そのために、災害救助法の運用指針の第一に、多様な被災者の存在を認め「災害にかかった者の保護」にあたっては、柔軟で個別的な状況に応じた対応が必要であることを明確にかかげる必要がある。

この場合、一つには自然災害を含む災害救助法を中心とする災害法制度の改善が必要である。東日本大震災においては、「広域避難」や被災者の規模数からプレハブ型仮設住宅の建設は少数にとどまり、むしろ「みなし仮設住宅」と呼ばれる借り上げ住宅が多数を占めた。これは、福島県に限ったことではなく、第2章で示したように地震・津波による被災者も沿岸部から内陸部に避難先を移すなどの現象も現れ、東日本大震災全体で「みなし仮設住宅」が常態化した。既存の災害対策一般が被災者の多様な避難形態にあわず、実態に合わせざるを得ないことを示している。既存の災害法制度の改善につなげる回路が必要となる。

また原子力災害など、複合災害時における広域避難・長期避難にも対応した新たな制度づくりの必要性である。原子力災害は、複合災害の最たるものであり、被災者は広域避難・長期避難に見舞われる。これは本研究でも明らかにしてきたように、通常自然災害を想定した災害法制度では、十分対応できない限界があることを示した。そのため、原子力災害の特殊性を鑑み、これによる被災者の生活再建や地域の復興にあたっては新たな法制度が必要である。仮にここでは、「原子力災害対策基本法」と名付け、原子力発電所事故による対応から、住民避難、被ばくにとみなす住民の健康管理や被災者の生活再建支援など、体系的で包括的な原子力災害対策が必要である。丹波・清水（2019）による『ふくしま原子力災害からの複線型復興』では、「複線型復興」の前提として「原子力災害対策法制」の必要性を提言している。

（２）社会政策一般の充実

二つ目は、労働政策や社会保障制度を含む社会政策一般を充実させていく回路である。第２章でしごとや経済生活についても確認したが、災害によって仕事を失った者に対し実施されたのはリーマンショック時にできた緊急雇用対策や事業者が被災により雇用維持が困難な際に雇用調整助成金を活用するなど雇用維持に努めた。こうした制度は熊本地震などその後の災害にも活用された。2020年に起こった新型コロナウイルス感染拡大により、その影響によって事業活動が縮小した事業主に活用を促したのも雇用調整助成金であった。災害や感染症、さらには経済不況など大きな社会変動の際には、こうした対策が時限的に行われる。前述の緊急雇用も、時限の有期雇用に限られ、一時的な雇用確保には効果があっても、本格的な生活再建にとっては課題が大きい。

「住まい」に関しても、災害救助法は実務上、「現物主義」を中心にしているために、一時的な住まいの確保を目的にして応急仮設住宅の提供がされる。東日本大震災以降に増えた「みなし仮設住宅」は、プレハブ型仮設住宅だけで被災者への住まいの供給が困難であることを背景に導入されたが、一方で建設型仮設住宅よりも供給が迅速にでき、費用を抑制できるというメリットもある。一方、災害救助法の「現物主義」を見直すことをしなかったために、自治体と家主が契約をし、「無償」で被災者に住居を提供する仕組みで提供した。しかし現実には被災者自らが独自に賃貸住宅を確保した場合にも、特例事務として一旦被災者と家主との契約を解除し、自治体と家主が契約を結び直し、被災者に「貸与」する形式的措置をとっている。現実には家賃補助に近いにも関わらず、「現物主義」の原則から逸脱しないための対応であった。

ところで災害に限らず、「住まい」の確保には様々な事情によって困難が生じる場合がある。ホームレス・ひとり親家庭・DVなどによって緊急避難を要するもの、あるいは外国籍など、様々な事情によって住居確保が困難な事態は生じる。2007年に議員立法で成立した「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（通称：住宅セーフティネット法）は、住宅確保が困難な低所得者、被災者、高齢者、障害者、子育て世帯など¹²¹を「住宅確保要配慮者」と位置づけ、国と地方公共団体による登録住宅の家賃低廉化や家賃債務保証料の低廉化への補助、登録住宅に対する改修補助などがなされた¹²²。さらに生活困窮者自立支援法に基づく「住居確保給付金」も住まいに対する一般施策として充実が求められる。日本では家賃補助制度が十分でないことが指摘されてきたが、今後の社会政策として、家賃補助制度の創設・充実が必要である。災害時においても、みなし仮設住宅を含む応急仮設住宅の貸与は限定的にし、早期に安定した住居確保を促しつつ、自立的に住居確保が困難な被災者に対しては、生活困窮者自立支援法の「住居確保給付金」に整合していくことも考え得る。

（３）地域の福祉力向上と推進

三つ目は、制度改善だけに止めず、広く地域福祉の向上につなげていく回路である。2015年仙台で行われた第3回国連防災世界会議では、「より良い復興(Build Back Better)」が提唱されたが、各国

¹²¹ その他の対象者として、DV 被害者、児童養護施設退所者、中国残留邦人、犯罪被害者などが「基本方針」によって示されている。

¹²² なお、同制度における「被災者」への支援は、原則３年以内を想定しているが、2017年４月18日の参議院国土交通委員会における付帯決議において、東日本大震災における被災者については、３年を超えて支援をする旨の規定を盛り込んだ。

に「防災の一義的な責任」を求めている¹²³。一方、これを国の責任として止めず、「中央政府、関連機関、各セクター、ステークスホルダー間で責任を共有」することを示している。こうした点をふまえると、国に一義的な防災の責任がありながらも、地方政府、企業、NGO・NPO、あるいはコミュニティが防災という目標に対し、責任を共有していく必要がある。

社会福祉学の領域においても、これまで防災福祉コミュニティの構築といった地域福祉の推進を防災と福祉を結びつけて進めようとする試みも行われてきた。さらに東日本大震災では、災害における被災者支援を既存の地域福祉の推進の回路へとつなげていこうとする試みが行われた。

宮城県では、他の岩手県・福島県と異なり、広域的に地域支援をネットワーク化し人材育成を行う「宮城県サポートセンター支援事務所」（以下、サポートセンター）が開設された。社会福祉士会などの職能団体や県社会福祉協議会、県弁護士会、NPOなどが構成メンバーとなり、各市町村が雇用する生活支援相談員をはじめ複数ある被災者支援従事者への研修や支援などを中心にして活動してきた。平野隆之ら（2014）は、「『仮設期』（Ⅰ期）と『復興期』（Ⅲ期）の重複期を『復興複合期』（Ⅱ期）と位置づけるべき」（p.69）とし、被災3県において立ち上げられたサポートセンターへの調査を通じ、こうした「復興複合期」においては被災者への個別支援にとどまらず、「自立支援の視点から地域支援」（p.81）の成果がサポートセンターのいくつかから実践から生まれていることを紹介している。

被災3県における仮設住宅等に設置された「サポートセンター」は、岩手県では介護保険事業所が中心となり、宮城県・福島県では市町村の社会福祉協議会が中心に担った。宮城県では他県に比べ被災者の雇用割合も相対的に高く、地域住民や自治会、民生委員などとの連携も行われてきたが、被災者の緊急雇用対策としての性格もあり、必ずしも十分な専門性を有しない者も少なかった。こうしたことから、非営利法人全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）が中心となり、持続的なコミュニティ形成にむけた人材育成のための研修事業なども行われた。さらに個別のサポートセンターにおいても、コミュニティ形成にむけて「仮設期」（Ⅰ期）から「復興複合期」（Ⅱ期）につながる取り組みを二事例紹介している。具体的には、お茶会や小物づくりを行う仕事づくりを行い、「様々な住民が集まり、交流する場となっている」（p.78）宮城県東松島市におけるグリーンやもと仮設住宅における「おがるスターズ」の取り組みや、福島県南相馬市において、子どもも大人も利用できる遊具や健康器具を公園に地域住民主体によって設置する取り組みをした「みんな共和国」の実践などである。また宮城県石巻市における「あがらいん」の活動では、仮設住宅を単に「居住場所」とするのではなく、「再び地域生活に移行するための一時的な場所」（p.82）と位置づけ、地域支え合い活動の支援や、子ども学習室や地域サロンの開催、さらには共同菜園づくりなど、「拠点性を活かした活動を積極的」に展開し、多様な機能を備えることによって、仮設住宅住民だけでなく広く地域住民に利用される存在となり、「地域の福祉力の基盤強化」にもつながっていることを紹介している。

平野らの調査研究では、「復興複合期」の課題として、仮設住宅・借り上げ住宅、災害公営住宅、周辺地域と居住地が「多様化していく」ことや、仮設住宅退去者や広域避難者など、「被災者の居住地が拡散していく」なかで、「多様な機能・資源をネットワークとして『地域としての支え合いの力』を高めること」や「広域的につながりをネットワーク（p.84）」の必要性を指摘している。そしてこうした被災地における取り組みが、「中山間地や都市貧困地区の荒廃など、既存制度が機能しにくい領域」において、「他地域を『助ける』社会資源」にもなっているとする。

¹²³ 「第3回国連防災世界会議における成果文書」を参考。詳細は、外務省 https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/gic/page4_001062.html などを参照。

東日本大震災において、既存の地域課題が顕在化し地域に立ち現れたとして、被災地を「課題先進地域」とする現状がしばしば指摘されるが、ここで被災者支援を通じて行われた「地域の福祉力の基盤強化」の仕組みが、「復興期」（Ⅲ期）における地域づくりにもつながる展開になり得ることを示している。

齊藤康則（2019）は、主に仙台市を例にあげ、「みなし仮設住宅」が、「見えない仮設」となり、その入居者が「見えない被災者」として「支援格差」が生じている点を指摘する¹²⁴。齊藤も、東日本大震災において従来の「単線型」から「複線型」へと転換していったことを「複線型住宅復興」として表現した。ただし齊藤のいう「複線型」は、従来の「避難所→応急仮設住宅→恒久住宅」といった単線型の住宅復興が、「みなし仮設」が主流化することにより、結果として「住宅復興は意図せずして『複線型』となった」（p. 132）のであり、消極的・受動的な側面から「複線型」という現状が形成されていた点で用いている。とは言え、齊藤の研究における最も重要な視点は、そこにあるのではなく、意図せずして複線型として分散居住せざるをえなかった被災者が、「同郷サロン」によってネットワークを形成し、「ノスタルジア・ネットワークから地域福祉ネットワークへの質的転換を図ろうとしている」（p. 146）点にある。広域避難をして離れた土地で暮らしを再開させた被災者が、「帰還先」と「移住先」の双方のコミュニティを尊重し、新たな社会関係をつむぎ出そうとするこの実践は、「災害発の組織が復旧・復興期を超えて存在しつづけ、通常社会構造に係留・浸透していく」（p. 153）姿を見出そうとしていることが注目される。それは齊藤がいうように、「地縁型／テーマ型」という従来の社会学の二分法では掴みきれない可能性を有しているとも言える。

その他、被災者の個別支援から多様な機能を兼ね備えコミュニティ形成につながる実践を行った取り組みもある。福島県富岡町の「おたがいさま支援センター」は、原発事故直後に避難した「ビックパレットふくしま」における避難所支援から生まれた。住民が広域避難して郡山市の「ビックパレットふくしま」に数千人が避難した大規模避難所は、基礎自治体の役場職員や社会福祉協議会だけでは十分な被災者支援が担えなかった。そのため福島県から派遣された応援職員や新潟県中越地震の際につくられた被災者支援団体の職員等が側面支援をした。この避難所においても、住民の自治形成にも努めた取り組みを行われたが、その機能を応急仮設住宅へ移行する際にも維持しようと、郡山市内に建設された応急仮設住宅の敷地内において「サポートセンター」である「おたがいさま支援センター」が設置された。職員も町の社協職員とともに、県応援職員や中越地震から支援ボランティアも職員として配置された。ここでは応急仮設住宅内の住民だけではなく、みなし仮設住宅や県外に広域避難する被災者への支援も展開され、例えば隣接地域に手仕事の仕事づくりの場を設けたり、FM放送局をつくったり、町民だけの「電話帳」を作成するなどし、広域に避難する被災者への支援にも心がけた。

さらに被災者への支援が、その後地域における様々な課題をかかえる住民支援に活動を広げている例もある。「特定非営利活動法人フードバンク岩手」は、東日本大震災において被災者への食糧支援を中心とする支援活動から生まれた。2014年に「フードバンク岩手」を設立し、2015年からNPO法人化した。現在は、被災者のみならず、ひとり親家庭や生活困窮者など幅広く生活支援を展開している。岩手県内外の企業や市民からの寄付を受けながら、定期的な食糧支援を行っている。特徴的なのは、食糧支援を通じて困窮家庭をアセスメントし、継続的な支援につなげるとともに、行政機関とも協力し、生

¹²⁴ 齊藤康則（2019）「もう一つのコミュニティ形成—『みなし仮設』と『同郷サロン』から考える仙台の復興—『震災復興と展望—持続可能な地域社会をめざして』有斐閣, 128-156. を参照。

活保護制度や生活困窮者自立支援事業にもつなげていることである。一方、宮城県ではNPO法人ワンファミリーが震災前から活動し、ホームレスをはじめとして生活困窮者支援に以前から取り組んでいた。こうした支援ノウハウを東日本大震災においては被災者支援にも応用し、自立支援を展開している。このように、震災後つくられた市民活動等が、その後の地域課題に積極的に取り組む活動に転換していく場合もあれば、従前の活動を被災者支援にいかしている例もある。その点では、震災前後の地域活動の連続性の中に被災者支援を位置づけていくことの必要性をこれらの例は示している。

こうしてみると、災害を通じ地域の福祉力向上をはかることは、何れの地域においても重要な課題となっていると言える。この場合、市町村で作成される防災計画にとどまらず、地域福祉計画に災害を明確に位置づけていくことが今後必要であろう。とかく福祉分野では、災害時に特に支援が必要な「災害時要援護者」への対策に重きを置きがちであるが、こうした要援護者もふくめ被災者が災害によって損なわれた地域での暮らしを再建していくためには、個別支援の領域に止めず「地域の福祉力形成」に寄与するために、応急仮設住宅・みなし仮設住宅・在宅被災者・福祉避難所など多様な被災者の生活および避難拠点を対象にし、災害によって損なわれた社会関係の回復をはかり、地域での持続的な生活を可能な限り維持するための地域支援の仕組みづくりが必要である。そのためには行政・社会福祉協議会およびボランティアセンターといった既存組織に限らず、災害後に設立されるボランティア組織やNPO法人、あるいは様々な住民組織との協働や、あるいは組織化を地域福祉計画に包摂していく必要がある。これは、前述の第3回国連防災世界会議で示された「仙台防災枠組 2015-2030」で示されたように、「人命・暮らし・健康と、個人・企業・コミュニティ・国の経済的、物理的、社会的、文化的、環境的資産に対する災害リスク及び損失の大幅な削減」をめざし、「応急対応及び復旧への備え強化し、強靱性を強化する、統合されかつ包摂的な、経済、ハード及びソフト、法律、社会、健康、文化、教育、環境、技術、政治及び制度的手段の実施を通じ、新たな災害リスクを予防し、既存の災害リスクを減少させる」ことにつながる具体化と言える。

第3節 一人ひとりの生活再建を支援する災害ケースマネジメント

多様な被災者の生活再建を支援し、複線型復興を具体化する上で「災害ケースマネジメント」が有用である。災害ケースマネジメントは、近年わが国においても被災者の生活再建支援のプログラムとして関心が寄せられている¹²⁵。菅野拓（2017）の定義を借りるなら、災害ケースマネジメントは、「被災者の生活再建を促す手法で、被災者に個別に寄り添い、個別の被災度合を把握し、個別に支援メニューを組み合わせたうえで、ワンストップに支援を実施していく仕組み」（p.178）と言える。

元々災害ケースマネジメントの起源は、2005年のアメリカ合衆国におけるハリケーン・カトリーナにおける甚大な被害（被災者約150万人）から生まれた。この大規模災害により、これまで災害時資金提供を中心にした被災者支援制度では、適切な支援が受けられないといった課題が浮き彫りになった。この反省のもとに作成されたのが、2008年につくられた「災害ケース・マネジメント・プログラム(Disaster Case Management Program : DCMP)」である¹²⁶。このDCMPは、に被災者に提供された資金を活用し、生活再建のための支援をすることを目的に、必要な情報提供を行う。実際のプログラム実

¹²⁵ アメリカのDCMPを紹介したものとして、立木（2013）などがある。ちなみに、立木らの研究グループは、JSTの研究実装プログラムを活用し、日本での災害ケースマネジメントの開発と実装を試みている。

¹²⁶ アメリカのDCMPについては、FEMAのサイトからその概要を確認することができる。
<https://www.hsd1.org/?view&did=732994>（最終閲覧 2020. 8. 18）

施にあたっては、民間の NGO が委託を受け、民間団体によるコンソーシアム（カトリナ・エイド・トゥデイ：KAT）を形成し支援を行った。立木（2013）によると、この KAT は、2006 年 12 月から 2008 年 8 月まで支援を実施し、「最終的に約 3,000 名のケース・マネージャーが、全米 34 州に居住する、被災者 74,000 名に対して支援を提供」（p. 34）したとされる。

津久井（2020）は、この災害ケースマネジメントのポイントを 5 つに整理している。それは、①個別対応、②アウトリーチによる申請主義の克服、③支援の計画性、④計画の総合化、⑤支援の総合連携、である。

被災者の生活再建には、住まい・仕事・健康福祉など多様な生活ニーズに対応することが必要であり、これまでは国や自治体など行政機関による制度整備やその運用に加え、市民レベルで多彩な支援活動が展開されてきた。例えば、阪神・淡路大震災以降、弁護士・税理士・司法書士・土地家屋調査士・不動産鑑定士・建築士などの各種士業団体により「阪神・淡路まちづくり支援機構」（現在は、近畿災害対策まちづくり支援機構）が立ち上がり、士業間の垣根を越えて被災者の生活再建への支援を展開している。こうした動きは、関西だけでなく関東地方や他の地域にも広がっている。しかし、医療・福祉の専門職はこうした専門職団体との連携が必ずしも十分行われてこなかった。また、多種の専門職がそれぞれの専門性から被災者の生活再建に関わっても、これは専門性からの側面对応となり、「生活の全体性」や長期にわたる被災者の生活再建期間のすべてに携わるわけではない。そのため、多様な支援を総合し、被災者の側面から多様な支援を活用できるよう「災害ケースマネジメント」とする考えが東日本大震災以降、本格的に議論されるようになった。津久井の提起する 5 つのポイントは、こうしたこれまで「画一的・集団的な処理・制度がメイン」（p. 148）であった災害対応を、一人ひとりの被害の実情にあわせ個別対応によるきめ細かい支援を行うとともに、とくに被災者の自助努力に依存し、制度を十分熟知しない場合や被災によって再建に大きな障害が立ちはだかり、個人の努力だけでは解決し得なかった課題に、アウトリーチによるニーズのアセスメントと支援策のプランニング、さらに他職種の連携による寄り添い型支援による「総合化」を試みようとするものである。

立木らの研究グループは、JST「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」の研究開発プロジェクトにおいて、2013 年度から 2015 年度までの 3 年間にわたり研究助成を受け、宮城県名取市のプレハブ仮設住宅や借り上げ仮設住宅の被災者調査などを通じ、生活再建のための災害ケースマネジメント支援システムの開発を試みている（図 68 参照）。特に生活困窮者自立支援制度に基づく自立支援相談事業を参考にしながら理論化を試みており、この「災害ケースマネジメント」がこれまで行われてきた生活困窮者支援とも親和性があることを示している。

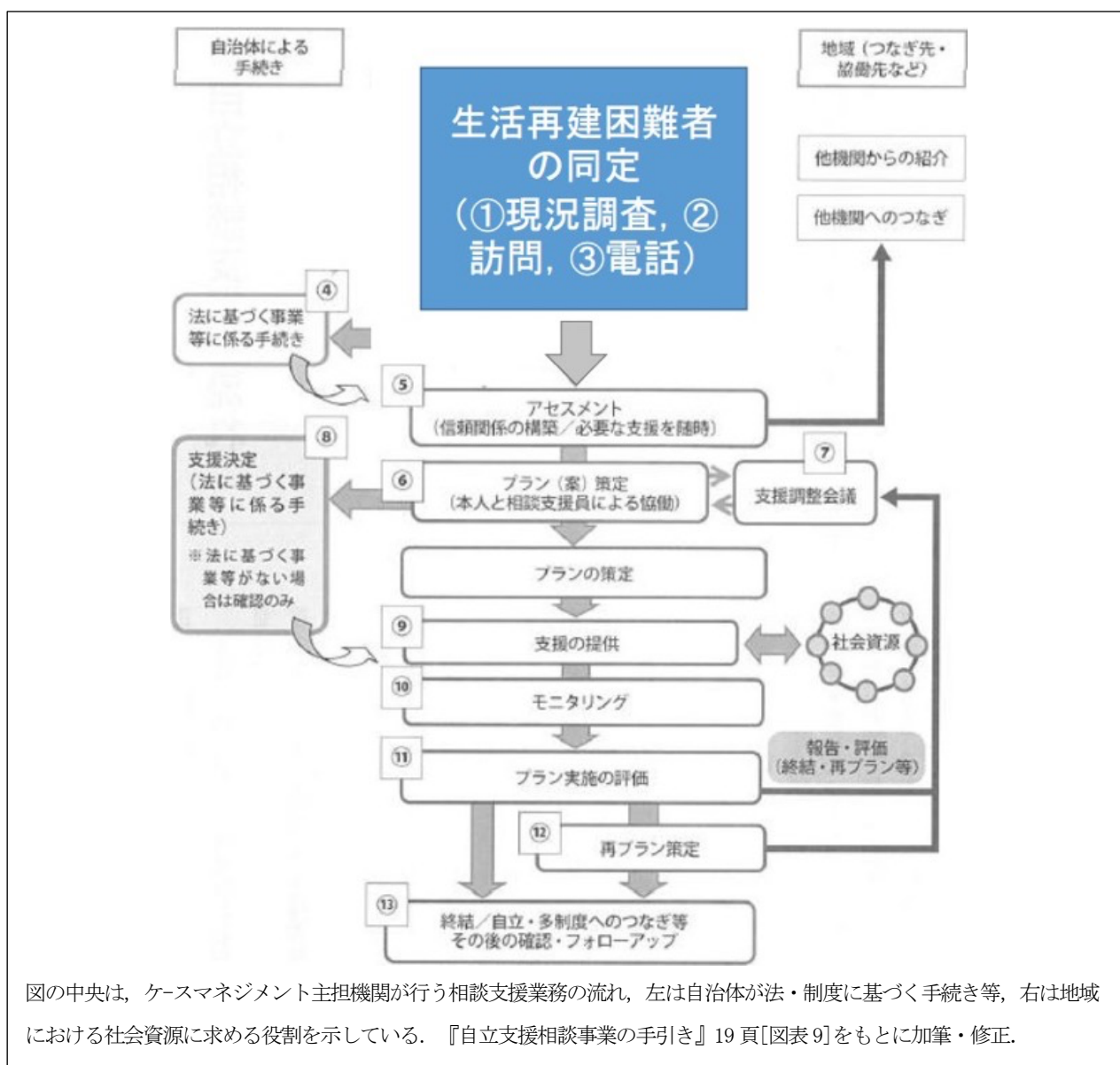
仙台市は東日本大震災後の 2014 年に、被災者への支援事業「被災者生活再建推進プログラム」を評価し、翌 2015 年には「被災者生活再建加速プログラム」を策定した。それにより、恒久住宅への移行と生活再建の支援をプログラム化した。このプログラムでは、①生活再建可能世帯（住まいの再建方針や再建時期が決まっており、特に大きな問題はなく日常生活を送っている世帯）」、②「日常生活支援世帯（住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生活において継続的に支援が必要な世帯）」、③「住まいの再建支援世帯（住まいの再建方針または再建時期が未定である世帯や、資金面、就労、家族関係などに課題を抱えているため支援が必要な世帯）」、④「日常生活・住まいの再建支援世帯（住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯）」の 4 分類し、戸別訪問の実施、健康支援、見守り・生活相談、地域保健福祉サービスによる支援、就労支援、民間賃貸住宅への入居支援、弁護士と連携した専

門的な相談支援，などの支援ニューを類型ごとに組み合わせながら個別世帯の生活再建課題に対応している（菅野 2020）。

また災害ケースマネジメントを制度化した事例として，鳥取県があげられる。2016 年におきた鳥取県中部地震では 98%が一部損壊であった。鳥取県は国の制度では十分でない一部損壊世帯に対しても，屋根修理などの特別補助等，支援を積極的に行った。しかし実際には，申請数が伸び悩み，被災者に十分この制度が周知されていないことが課題となった。そこで鳥取県では，2018 年「鳥取県防災及び危機管理に関する基本条例」を定め，「県及び市町村は，相互に連携し，必要に応じ，個々の被災者の住宅，就労，健康，財産管理その他生活に係る課題に総合的に対応する体制を構築し，被災者の生活の復興支援を行うものとする」（第 25 条の 2）とする規定を盛り込んだ。これにより，鳥取県では対象世帯への戸別訪問によるニーズ把握に努め，ケース会議を経て生活復興プランを策定するようになった。必要に応じて，弁護士・建築士・保健師等の専門家にも応援を得て必要な支援を展開している¹²⁷。

¹²⁷ 詳細は，津久井（2020）を参照。

図 68 災害ケースマネジメント業務のフロー図



出典:立木(2015)「戦略的創造研究推進事業(社会技術研究開発)平成 27 年度研究開発実施報告書 研究開発プロジェクト『借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化』」(p.36)より。

小括

本章では、序章から第 4 章までの結果をふまえ、複線型復興モデルの形成を試みた。

第 1 節において、「住み続ける権利」と「避難する権利」の両方の視点がもつ共通性を、居住を含む生活全体を被災者自らの自己決定によって再建していくことであると位置づけた。さらに日本学術会議の提言によって、原子力災害における被災者の生活再建は、「帰還」だけでなく、「移住」や「避難継続」を含む多様なものがあることの必要性を示した。同時に、それはどこで生活するかという「場」の問題だけでなく、被災者がどのような生活再建を実現するのか、原子力災害における被災者の「復興」とは何かという課題を突きつけるものであった。

これまで行われてきた「単線型復興モデル」は、標準的な被災者にのみ対応し、結果としてそれに該当しない被災者を排除する構造となっていた。これに対し、本研究で提唱した「複線型復興モデル」は被災者の多様な被災を包摂し一人ひとりの生活再建をめざすモデルである。その点で、国内避難民

(IDPs)に関わる国際的な指導原則や、ハンガリーにおけるアイカ赤泥流出事件などの産業災害で例にあげたように、個々人の多様な生活再建の選択を保障する視点は重要であり、本研究における「複線型復興モデル」はまさにこうした被災者の多様な生活再建を保障する理論モデルであると言える。本節では、これまでの研究成果をふまえ、生活再建の指標として、①住まい、②仕事、③経済生活、④家庭生活、⑤ジェンダー、⑥教育・子育て、⑦コミュニティ、⑧文化、⑨健康・福祉、⑩参加、の10の生活再建指標を措定した。これは原子力災害にとどまらず、自然災害を含む様々なリスクにさらされた個人や家族に汎用できるものと言える。

第2節では、この「複線型復興モデル」が、原子力災害のみならず自然災害を含む様々なリスクにさらされる個人や家族の生活再建に活用できるモデルであることをふまえ、「特別対策」から「一般対策」への「回路」を導く必要について論じた。そのために必要な視点を、①災害法制度の改善、②社会政策一般の充実、③地域の福祉力向上と推進、3点を提示した。

そして第3節では、「複線型復興モデル」を実現していくための具体的な支援スキームとして、「災害ケースマネジメント」が有用であることを述べた。アメリカにおけるハリケーン被害から被災者支援を展開していく上で生み出された「災害ケースマネジメント」は、一人ひとりの生活再建を支援する枠組みとして、日本においてもようやく議論がなされるようになった。東日本大震災以降、仙台市や鳥取県などにおいて具体化を図る取り組みも進みつつあるが、さらに理論的発展が望まれる。同時に、被災者の中長期にわたる継続的な生活再建支援を実現していく上で、社会福祉専門職の役割が求められる。これまで社会福祉専門職は災害救助の支援において、「制度外」におかれてきた。一方で、震災による生活再建過程が長期化していく状況にあって、被災者の自助努力に委ねるのではなく、多様な生活再建を選択し自己決定を保障していくためには、社会福祉専門職の役割はますます重要なものと言える。社会福祉専門職が法律領域・建築領域・保健領域などとの他職種連携を図りながら、中長期にわたる被災者の生活再建過程に関与し、その役割を発揮することの必要であることを述べた。

終章

第1節 本研究の意義

本研究を通じて明らかにしたことはなにか。

災害は人々の生活を脅かす社会政策の課題の一つである。歴史的にみれば、飢饉や大火、疫病などといった災厄にさらされた個人や家族を社会的に対応してきたことが歴史的にも確認されている。ただし、関東大震災からの帝都復興に象徴されるように、その対応の中心は社会防衛的な観点からの都市開発に重きがおかれてきたといえる。これまでハード中心の政策が志向されていたが、近年被災を受けた人々の生活再建を重視する議論が阪神・淡路大震災以降なされるようになった。ここでいう「生活再建」という場合、住宅だけを意味しない。阪神・淡路大震災において「生活復興」という言葉が用いられるようになったのは、こうしたハード中心の復興事業への転換を試みようとしたものと言える。さらに、災害等のリスクにさらされた人々の「生活再建」をどのように評価するかという議論がなされるようになり、「生活復興7要素」の研究などに見られるように生活再建のモニタリング指標の開発が試みられてきている。ここでは「生活再建」という場合、「生活復興7要素」や「復興曲線」に見られるように、一定の時間軸をもとに評価する視点が重視されつつある。災害を起点とし、そこからの時間軸で人々の主観的評価をもとに「復興感」を指定しようとする研究もなされるようになった。

他方で、主観的評価とは別に、行政による一定の資源投入にもとづく評価もあり、災害等にもなう被害に対し、一定の社会資源が投入された際の評価として、インプット指標やアウトプット指標だけでなく、資源投入にもなう被災者への効果を指標とするアウトカム指標に基づく評価への関心が進んできている（紅谷 2017）。ただしこのアウトカム指標も行政による資源投入に評価という側面に注目されたものであり、地域住民やNGO・NPOあるいは企業など民間セクターによる支援など公私を含む多様なセクターの作用がもたらす効果にまで評価は及んでおらず、今後の評価手法の開発は課題と言える。

「復興とはなにか」という議論は絶えずなされており、まだ定式的な概念を有しているものではない（永松 2020）。「復興」は多義的で必ずしも定式化されているものではないが、①災害等にさらされた人や地域がなんらかの被害を被ること、②その被害を回復・改善していくことに社会的作用がなされること、に関わる議論と言えよう。

災害等の想定し得ないリスク（不確実性）に人々はますますさらされている。原子力災害は被害もさらにそこからの回復にも「不確実性」をもたらし、人間と地域の再建において多くの課題を投げかけた。本研究では、原子力災害によって多くのリスクにさらされた人々がどのような生活再建上の課題をかかえているかを各種調査などによって明らかにし、「場の喪失」「時間の喪失」「アイデンティティの喪失」という3つの喪失を経験したことを示した。こうした喪失からの回復は、住宅再建だけで実現できるものではなく、様々な生活領域にわたる課題へ対応した支援を必要とする。本研究では、これまでの先行研究を参考にしながら、さらに生活再建の指標を10の項目として析出した。ただしこの指標化については、今後さらに検証を要する。

ところでワイズナーらの議論は、自然の「加害力」（Hazard）だけでなく、加害力に対応する人やそのグループの能力である「脆弱性」（Vulnerability）に着目したものである。この「脆弱性」に関わる議論は、リスクの加害力だけでなく、社会や個人・家族がもつ「耐性」に着目したものであるが、「脆弱性」の軽減や除去を備えることが「防災」など社会の「耐性」強化へと導く議論への回路にもなっている。

これまでの実践的経験として、社会の「脆弱性」の軽減・除去を試みようとする試みは、例えば日本における「防災行政」のように、災害前の「脆弱性」の軽減・除去に着目したマクロレベルの政策とし

て行われてきた。その点で、日本はこの議論を先導してきたとも言える。一方、メゾレベルで見れば、わが国では地域防災計画の策定や「事前復興」とする議論、防災福祉コミュニティなどの議論もなされ、地域単位での「脆弱性」の軽減・除去の取り組みも進められてきた。

しかし、こうした「脆弱性」の軽減・除去の取り組みは、マクロ・メゾレベルにとどまらず、ミクロレベル、つまり一人ひとりの生活再建を支援する実践的課題に広げていくことが必要である。本研究では、先行研究の成果もふまえ、被災者の生活再建を復興政策の中心にすえ、多様な生活再建を包摂する政策として、「複線型復興モデル」の必要性について論じた。それは、マクロ・メゾレベルにとどまらず、ミクロレベルにまで復興政策の具体化を実現する理論モデルともなり得ると考える。その実践スキームとして、「災害ケースマネジメント」の有用性についても述べた。しかしこれは、災害だけでなく多様なリスクにさらされた個人や家族あるいは地域に対応した汎用性をもつ理論モデルとなり得る可能性を有していると考えられる。

今後、災害を含む多様なリスクに対応する上では、マクロ・メゾ・ミクロの複層的な位相に着目した議論が必要とされる。この点について、本研究では「一般施策への回路」として「制度」「社会」「支援」の三つの視点から被災者の尊厳回復を図る試みをした。災害等のリスクにさらされた際、それを特別な課題への対応（特別対策）として止めることなく、社会が将来起こりうるリスクへの備えるために、「一般施策への回路」を導くことにより、社会がさまざまな形であらわれる「脆弱性」を軽減・除去する「回路」を追求していくことができる。本研究ではそれを、「一般施策への回路」として3つの視点（①災害等の法制度の改善、②社会政策一般の充実、③地域福祉の推進）によって、マクロ・メゾ・ミクロの複層的な位相を射程に入れながら論じた。

本研究は、東日本大震災および原子力災害を主たるテーマにしながら、被災者の生活再建に焦点をあて、これまでの「単線型復興モデル」から「複線型復興モデル」への転換を提言した。これは各種の被災者を対象にした調査研究の成果に基づいている。災害時に被災者の多くは、多様な避難をするだけでなく、多様な生活再建の道筋をたどることを双葉郡の2回にわたる調査はしめている¹²⁸。

本研究を通じて行った調査研究は、学術的な貢献にとどまらず、社会的貢献にも一定程度寄与した。特に原子力災害という広域で長期の避難生活の実態をしめした同調査は、国会での審議に同調査が用いられ、原発事故の損害賠償制度を議論する原子力損害賠償紛争審査会において調査結果を報告するなど、一定の社会的影響を及ぼした。また日本学術会議で出した提言は、本調査研究を通じて行ってきた「複線型復興」というキーワードを用い、提言策定にもつながった。さらに、被災地域の復興計画策定においては、外部有識者という立場から参画し、浪江町をはじめ、双葉町・大熊町などを含む双葉郡の被災地の計画策定に関与し、学術的な貢献のみならず、本調査研究を通じて明らかになった視点を、現実の復興政策に活かすような理論の社会実装にも取り組んだ。その他、福島県における木造型応急仮設住宅建設のスキーム作成に関与したことや、コミュニティへの配慮をした応急仮設住宅や復興公営住宅の配置計画にも取り組んだ。それにより、長期にわたり広域避難を余儀なくされた住民が、居住環境だけでなく、避難生活におけるQOLをいかに改善し向上させるための条件整備にむけ社会実装に取り組んできた。

本研究を通じて行われた調査や研究が、原子力災害によって避難を余儀なくされた住民の生活実態を明らかにするだけでなく、その復興政策の形成過程においても少なからず貢献したと言える。本研究に

¹²⁸ 同調査がきっかけとなり、その後被災自治体は2012年8月の葛尾村を皮切りに、毎年度住民の意向調査を実施し、住民の生活実態の把握と復興政策のあり方について検証することになった。

よって提唱した「複線型復興モデル」は、こうした被災地における調査研究あるいは具体的な政策形成への関与などを通じて実践的に導き出した理論モデルと言える。

第2節 今後の社会政策学・社会福祉学が災害において果たす役割と提言

最後に、災害復興研究における社会政策学及び社会福祉学の役割について述べる。

本研究で述べてきたように、災害は人々の暮らしの様々な条件を奪い、貧困や生活困難など社会的困難の原因となってきた。これに対処するために様々な社会諸立法が歴史的につくられてきたことも、社会政策の歴史から認めることができる。

一方で、本来社会政策学や社会福祉学の重要なテーマとして位置づけられるべき「災害」は、一部災害ボランティアや防災福祉などの市民の自発的な災害時の支援行為として議論されることはあっても、不確実性を有する様々なリスクにさらされた個人や家族、地域に対する社会的方策の研究は十分に発展することはなかった。

しかし、東日本大震災およびその後の原子力災害は、社会政策学及び社会福祉学が被災者の生活再建に積極的な学術的貢献をすることを必要とする社会的機運ともなった。原発避難に関わる調査研究や被災者の人道保護に関する社会的・学術的関心は、そのことを裏付けている。不確実なリスクにさらされる個人や家族、地域に対し、そのリスク軽減にむけた制度設計や、被災者の生活再建を複線的なものにしていくための国及び自治体の復興政策に関する政策研究はますます重要な課題と言える。さらには人口減少や少子高齢化、新型コロナウイルスによるパンデミックなどの感染症拡大など、貧困や生活困難などを防止することで社会の脆弱性を以下に軽減していくかといった課題に、社会政策学は学術的貢献をなしうる可能性を有している。

また社会福祉学は、さらに具体的実践的な課題に貢献していく必要がある。これまでは、災害時の要援護者対策として狭くとらえていた支援スキームを、災害時におけるすべての被災者を視野に入れ、被災により、住まい・仕事・健康福祉・市民的権利の剥奪など社会的困難をかかえる被災者への実践的支援枠組みの構築が急がれる。社会福祉学が標榜してきた「生活の全体性」を重視し、生活問題をトータルにとらえるという視点は今後も重要な論点である。現在、多様なセクターとステークスホルダーが存在する状況下において、従来のような生活課題をかかえる住民への支援に社会福祉専門職が貢献できるかどうか、その役割と存在が問われている。

社会福祉専門職は災害における「災害ケースマネジメント」に積極的な役割を果たしうる。ただし、社会福祉専門職が災害時にこうした被災者の生活再建の支援に携わるためには、従来のような施設配属の専門職配置では実際の役割を十分担うことはできない。この点で、役割を期待されるのが、各地域における社会福祉協議会や地域包括支援センター、さらには生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援機関の存在である。こうした組織は、平常時のみならず災害時においても、地域における包括ケアの重要な機関の一つとして位置づけることができるだろう。この場合、災害時に要援護者にとどまらず、多様な被災者の生活再建支援に携わることができるよう、自治体における地域防災計画や自主防災計画などにおいて、社会福祉専門職の関わりやそのための制度的な位置づけも明確にしていく必要がある。

特に生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援機関においては、多様な生活課題をかかえる個人・家族を支援する存在として今後注目される。前述の仙台市の「被災者生活再建加速プログラム」の特徴は、菅野拓（2020）によると、一つには個別世帯の状況に応じて伴奏型で必要な支援が行われていること、二つには多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューが組み合わされている点であ

る。この取り組みにおいて、実際に活躍したのは平時から行われていた生活困窮者自立支援事業であり、その中においてパーソナル・サポートセンターなどが果たした役割は大きい。こうした災害ケースマネジメントを活用した手法は、岩手県大船渡市、北上市などにおいても活用され、この経験はその後熊本地震などの際も活かされることになった。

一方実際の災害救助の場面では、自治体の防災部局や消防、医療職などを含め多様な職種が支援に携わっている。この点では、災害時の救助の一担い手として、社会福祉専門職の他職種連携を一層進めていくことが重要である。さらに言えば、災害対策基本法や災害救助法を、災害直後の応急救助だけにとどめず、被災地における生活再建期を見すえた包括的な災害法制へと制度を見直し、社会福祉専門職を医療職のように制度的な位置づけ（DWAT 等）を明確にし、「被災者の生活再建支援や地域コミュニティの再生の推進役」として位置づける必要がある。そのためには、社会福祉専門職の養成課程において災害支援の支援スキームの教育的な位置づけを行うことも欠かせない。

現在 2021 年度から実施される社会福祉士の養成課程の見直しにおいては、「地域福祉と包括的支援体制」の授業科目において、「災害時における総合的かつ包括的な支援体制」という項目が置かれ、災害法制の理解や災害時の支援として、災害時要援護者支援やBCP(事業継続計画)、福祉避難所運営や災害ボランティアなどの項目がかかげられている。また、「ソーシャルワークの理論と方法」においても災害時の支援についてかかげられるようになった。この点では災害時において社会福祉専門職が一定の役割を発揮することが期待されている。ただしこうした養成課程において想定されている実践領域は、災害時要援護者対策にとどまり、被災者全体の生活再建にまでを射程に置いていない課題が存在する。最後に、今後社会福祉専門職が災害時において果たす役割について、いくつかの提言をしたい。

提言

- ・社会福祉専門職が災害時の支援の担い手として「災害ケースマネジメント」の手法を用いたアセスメントと支援に携わる。
- ・施設配置型社会福祉専門職から地域ケアの結節点としての社会福祉専門職へ（社会福祉専門職のあるべき姿）と専門職像を発展させる。
- ・専門職の養成課程における災害支援の学習を明確に位置づける。
- ・社会福祉専門職の災害時支援における制度的位置づけを確立（DWAT と災害救助法）する。
- ・災害直後の支援に限らず、生活再建期にも継続的に支援ができる制度的位置づけを明確にする。
- ・他職種連携・地域連携のなかで社会福祉専門職の役割と位置づけ（地域防災計画等への位置づけ）を明らかにする。

第3節 今後の研究課題

ただし、本研究の課題もある。

本研究では、原子力災害における被災者の生活再建をとりあげ、災害時における被災者の生活再建のモデルを複線型とすることをねらいとした研究を行った。しかし、他の自然災害を含む様々なリスクにさらされた個人や家族の実態把握はさらに検証を必要とする。特に、生活再建の指標と示した 10 の指標については、以前として試みの段階にとどまっており、さらなる調査研究を通じた検証を要すると考

えている。また災害時における調査研究として、世帯単位の調査だけでなく個人単位の調査研究を通じ、ジェンダーや子どもなど埋もれがちな領域の課題把握を今後一層努力しなければならない。また、文化やアイデンティティーなどの分野も今後の研究の進展が望まれる。

本研究において社会政策学および社会福祉学の立場から、被災者の生活再建に携わる専門性を持った支援者の存在の必要性について提言した。他方、具体的な支援者の確保や支援方法の確立などは今後の研究課題であり、法制度上の位置づけや支援者養成のプログラム開発など今後の研究発展が望まれる。

こうした課題については、今後の研究課題としたい。

【謝辞】

本研究は、2004年前任の福島大学に赴任した年に発生した新潟県中越地震における旧山古志村住民への支援活動からスタートしている。震災3日後に長岡市の避難所を学生たちと訪れ、山古志のみなさんとの関わりの中から筆者の災害支援から研究へと発展してきた。その後、2011年の東日本大震災とその後の東京電力福島第一原発事故による原子力災害により、福島県全体が大きな被害を受ける中、被災地に身を置く研究者としてどのような役割を果たすことができるのかを考えてきた。東京に母子避難する方々や、避難所での聞き取りに始まり、様々な被災をされた方々から現状や想いにふれることができた。

本研究において、とりわけ双葉郡の自治体には、第1回・第2回の住民実態調査の実施において多大なるご協力を頂いた。その後も、浪江町・大熊町・双葉町を始め、復興計画等の策定に参画する機会を得た。さらに、川内村や葛尾村、広野町などにおいて、自治体や地域住民の皆さんと今後の地域のあり方や復興について議論し合う機会を多く頂いた。関係者の皆様に記して感謝申し上げる。

また、日本災害復興学会や社会政策学会などの関連学会において、発表の機会をいただき、ふくしまの現状をできるだけ多面的に伝えられるよう努力してきた。とかく「わかりにくい」とされるふくしまの現状が、多様な問題構造を含む論点があるからこそ、学際的議論が必要であると考え、自らの専門領域でない研究者との共同研究にも積極的に取り組んだ。こうした共同研究において様々な示唆をいただいた関谷直也先生、小山良太先生、佐藤慶一先生、除本理史先生、清水晶紀先生、サトウタツヤ先生など、関係する皆様に感謝申し上げます。さらに日本学術会議において特任連携会員として提言策定に携わる機会を頂いた山川充夫先生にも感謝申し上げます。

なお、平野隆之先生、斉藤雅茂先生には研究をさらによりよいものにするために貴重なご意見・ご指導を賜わり、かつ温かい励ましもいただいた。室崎益輝先生には東日本大震災以降、様々な場面で貴重なご助言をいただき、いつも大きな示唆をいただいた。

最後に、本研究では主査の野口定久先生に、構想から数年間遅々として進まない研究に背中を押していただき、最後までまとめ上げることができた。大学院修士課程から事あるごとにご助言を賜わり、現在研究者としてあるのも、先生のご指導あつてのことだと感じている。こころから感謝申し上げます。

お名前をすべてあげることはできないが、関係するすべての皆様に、心より御礼申し上げます。

※本研究は、下記の研究成果の一部である。調査研究の実施に際し、研究助成をいただければ実現できなかったものであり、記して感謝申し上げます。

・三井物産環境基金「東日本大震災にともなう福島県の広域避難者に対する緊急実態調査と生活再建に関する研究」2011-2014.

・三井物産環境基金「原子力災害からの復興と長期避難者のコミュニティ再建に向けた研究」2015-2017.

・科研費基盤 (B) 「平成 17 年 10 月新潟中越地震による全村避難地域の復興に関する文理融合総合研究」(研究課題: 17310089) 2005-2007.

・科研費基盤 (C) 「福島原子力災害にともなう災害復興と福祉に関する総合的研究」(研究課題: 17K04192) 2017-2021.

・科研費基盤 (B) 「原子力災害にともなう被災者の生活再建に関する調査研究」(研究課題: 20H01604) 2020-2024.

参考文献一覧

- ・相川佑里奈 (2013) 『避難弱者』 東洋経済新報社
- ・青田由幸, 八幡隆司 (2014) 『原発震災, 障害者は…消えた被災者』 解放出版社
- ・浅野幸子 (2007) 「三宅島噴火災害 (全島避難)」 『復興コミュニティ論入門』 弘文堂
- ・阿部浩一・福島大学うつくしまふくしま未来支援センター編 (2013) 『ふくしま再生と歴史・文化遺産』 山川出版社
- ・阿部泰隆 (1995) 『大震災の法と政策』 日本評論社
- ・家田修, セルヒーチョーリー (2016) 「赤泥流出と原発事故-東欧スラブ地域からレジリエンスを考える」 『歴史としてのレジリエンス-戦争・独立・災害』 京都大学学術出版会, 301-341.
- ・井上博夫 (2020) 「福島原発事故からの復興政策と財政-避難指示 12 市町村の財政分析に基づいて-」 『環境と公害』 49 (4), 43-49.
- ・今村文彦・柴山明寛・佐藤翔輔 (2014) 「東日本大震災記録のアーカイブの現状と課題」 『情報の科学と技術』 64 (9), 338-342.
- ・岩井紀子 (2014) 「原発避難に関する住民意向調査: 社会調査の視点から見た課題」 『学術の動向』 19 (4), 94-101.
- ・岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹他編 (1999) 『阪神・淡路大震災の社会学』 1-3, 昭和堂
- ・植田和弘編 (2016) 『大震災に学ぶ社会科学 第5巻 被害・費用の包括的把握』 東洋経済新報
- ・上野谷加代子監修/社団法人日本社会福祉士養成校協会編 (2013) 『災害ソーシャルワーク入門』 中央法規出版
- ・大沢真理 (2013) 「日本学術会議の東日本大震災への対応とジェンダーの視点」 『学術の動向』 18 (10), 30-35.
- ・大矢根淳 (2015) 「現場で組み上げられる再生のガバナンス-既定復興を乗り越えられる実践例から」 『新しい人間, 新しい社会-復興の物語を再創造する』 京都大学出版会
- ・岡田知弘 (2005) 「中越大震災地域の復興をめぐる二つの道」 『ポリテイク』 10, 144-160.
- ・岡田和弘 (2012) 『震災復興からの地域再生-人間の復興が惨事便乗型「構造改革」か』 新日本出版社
- ・岡田広行 (2015) 『被災弱者』 岩波書店
- ・片山善博 (2006) 『居住福祉ブックレット 11 住むことは生きること-鳥取県西部地震と住宅再建支援-』 東信堂, 67-78.
- ・金持伸子 (2002) 『阪神淡路大震災 被災者のこころをきく-西宮の被災者生活調査から-』 せせらぎ出版
- ・川見文紀・林春男・木村玲欧・ほか (2018) 「生活再建 7 要素が東日本大震災被災者の生活復興感に与える影響-震災から 5 年が経過する中での東日本大震災生活復興調査から-」 『地域安全学会論文集』 33, 53-62.
- ・北原糸子 (1983) 『安政大地震と民衆』 三一書房
- ・北原糸子 (1998) 『磐梯山噴火-災異から災害の科学へ』 吉川弘文館
- ・北原糸子 (2016) 『日本震災史-復旧から復興への歩み』 筑摩書房
- ・木村玲欧・林春男・立木茂雄・田村圭子 (2001) 阪神・淡路大震災のすまい再建パターンの再現-2001 年京大防災研復興調査報告- 地域安全学会論文集, 3, 23-32.
- ・木村玲欧・林春男・田村圭子・他 (2006) 「社会調査による生活再建課程モニタリング指標の開発-阪神・淡路大震災から 10 年間の復興のようす-」 『地域安全学会論文集』 8, 1-10.

- ・草野良郎（2014）「福島第一原子力発電所による双葉厚生病院の全員避難の経過と問題点」日本内科学会雑誌, 103(5), 1210-1213.
- ・熊野勝之（1997）『奪われた「居住の権利」—阪神大震災と国際人権規約』エピック.
- ・倉田和四生（1999）『防災福祉コミュニティ地域福祉と自主防災の統合—』ミネルヴァ書房.
- ・外務省「国内避難に関する指導原則(仮訳)」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000536758.pdf>
- ・関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク編（2015）『原発避難白書』人文書院
- ・小泉康一（2018）『変貌する「難民」と崩壊する国際人道制度—21世紀における難民・強制移動研究の分析枠組み』ナカニシヤ出版
- ・厚生労働省社会・援護局災害救助・救援対策室による事務連絡（2011年4月30日付）「災害関連死に対する災害弔慰金等の対応（情報提供）」
- ・高坂健次・田並尚恵（2010）「県外居住被災者の生活と復興に関する意識調査」.
- ・神戸市復興総括・検証研究会（2000）「神戸市震災復興総括・検証 生活再建分野 報告書」.
- ・神戸大学震災復興支援プラットフォーム編（2015）『震災復興学—阪神・淡路20年の歩みと東日本大震災の教訓—』ミネルヴァ書房.
- ・国土交通省（2007）「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査結果（中間報告）」.
- ・国連大学サステナビリティ高等研究所（2016）「FUKUSHIMA グローバルコミュニケーション事業最終報告書」.
- ・国会事故調東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（2012）「最終報告書」.
- ・越山建治・室崎益輝（2001）「阪神・淡路大震災における住宅再建の現状と課題—2000年被災者アンケート調査を通じて—」『地域安全学会論文集』3, 17-22.
- ・越山建治・立木茂雄・小林郁雄他（2003）「災害復興公営住宅居住者の復興感分析—2002年兵庫県災害復興公営住宅団地コミュニティ調査報告—」『地域安全学会論文集』3, 237-244.
- ・越山建治（2012）「住宅再建と地域復興」『検証東日本大震災』ミネルヴァ書房, 134-150.
- ・小林秀行・石川俊之・村木宏壽・田中淳（2013）「東日本大震災からの復興とはなにか—傾聴面接調査における被災者の物語をめぐって」『災害復興研究』vol. 5, pp. 11-33.
- ・酒井明子・渥美公秀（2020）「東日本大震災後の被災者の心理的回復過程—震災後7年間の語りの変化—」59(2), 74-88.
- ・阪本公美子・勾坂宏枝（2014）「3.11震災から2年半経過した避難者の状況—2013年8月栃木県内避難者アンケート調査より」『宇都宮大学国際学部研究論集』38, 13-34.
- ・塩崎賢明（2014）『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店.
- ・震災支援ネットワーク埼玉／早稲田大学人間科学学術院（2014）「埼玉・東京震災避難アンケート調査集計結果報告書（第3報）」.
- ・菅野拓（2017）「借上げ仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と論点—東日本大震災の研究成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチを中心に—」『地域安全学会論文集』13, 177-186.
- ・菅野拓（2020）『つながりが生み出すイノベーション—サードセクターと創発する地域』ナカニシヤ出版.
- ・政府事故調査委員会（2012）「最終報告書」.
- ・関満博（2011-2016）『東日本大震災と地域産業復興』新評論.
- ・関礼子編（2015）『“生きる”時間のパラダイム』日本評論社.

- ・関礼子編（2018）『被災と避難の社会学』東信堂。
- ・成元哲編（2015）『終わらない被災の時間-原発事故が福島県中通りの親子に与える影響（ストレス）』石風社
- ・損害保険料算出機構「損害保険料算出機構統計集 2018 年度」。
- ・高木竜輔、除本理史（2018）「原発事故による福島県内商工業者の被害と賠償の課題：福島県商工会連合会の質問紙調査から」『環境と公害』47(4), 64-70.
- ・高橋滋・公益財団法人住友電工グループ社会貢献基金一橋大学環境法政策講座編（2016）『福島原発事故と法政策-震災・原発事故からの復興に向けて』第一法規。
- ・立木茂雄（2013）「戦略的創造研究推進事業(社会技術研究開発) 平成 25 年度研究開発実施報告書 借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」JST.
- ・田並尚（2010）「阪神・淡路大震災の県外被災者の今-震災から 15 年」『災害復興研究』(2), 143-159.
- ・立木茂雄（2011）「被災者の生活再建 1.1 概説 基本的視点」『災害対策全書3 復旧・復興』130-131.
- ・田村圭子・林春男・立木茂雄・木村玲欧(2001)「阪神・淡路大震災からの生活再建 7 要素モデルの検証-2001 年京都大学防災研復興調査報告-」『地域安全学会論文集』3, 33-40.
- ・丹波史紀(2007)「中山間地の災害復興と被災者生活再建の課題-旧山古志村被災住民に対する住宅再建調査を通して-」『福島大学地域創造』19(1), 76-90.
- ・丹波史紀（2014）「東京電力福島第一原子力発電所事故の現状と復興に向けた課題」『学術の動向』日本学術会議 19, 72-76
- ・丹波史紀・佐藤 慶一・サトウタツヤ・ほか（2020）「東京電力福島第一原子力発電所事故にともなう長期避難の実態 -2017 年第 2 回双葉郡住民実態調査-」『東京大学大学院情報学環紀要情報学研究・調査研究編』36, 1-65.
- ・丹波史紀・清水晶紀編（2019）『ふくしま原子力災害からの複線型復興-一人ひとりの生活再建と「尊厳」の回復に向けて-』ミネルヴァ書房。
- ・津久井進（2020）『災害ケースマネジメントガイドブック』合同出版。
- ・辻内琢也（2012）「原発事故避難者の深い精神的苦痛-緊急に求められる社会的ケア」『世界』835, 51-60.
- ・東北大学大学院経済学研究科地域産業復興調査研究プロジェクト編（2012-2016）『東日本大震災からの地域経済復興への提言』I-V, 河北新報出版センター。
- ・徳永澄憲・沖山 充（2014）『大震災からの復興と地域再生のモデル分析-有効な財政措置と新産業集積の形成-』文眞堂。
- ・戸田典樹編（2016）『福島原発事故 漂流する自主避難者たち-実態調査からみた課題と社会的支援のあり方』明石書店。
- ・戸田典樹編（2018）『福島原発事故 取り残される避難者-直面する生活問題の現状とこれからの支援課題』明石書店。
- ・鳥井静夫（2012）「東日本大震災による被災者生活再建における政策的課題について-仙台市における民間賃貸住宅借上げ仮設住宅がもたらす課題を事例として」『地域活性研究』3, 269-278.
- ・長岡市災害対策本部編(2005)『中越大震災-自治体の危機管理は機能したか-』ぎょうせい。
- ・中村雅彦（2012）『あと少しの支援があれば-東日本大震災障がい者の被災と避難の記録』ジアース教育新社
- ・永松伸吾（2010）「日本災害復興学会：復興とは何かを考える委員会・永松プレゼンテーション, 第 14 回」
<https://f-gakkai.net/wp-content/uploads/2020/09/100918nagamatsu.pdf>.

- ・永松伸吾 (2020) 「復興とは何か：日本災害復興学会『復興とは何かを考える委員会 (2009-2011) の経緯と成果』 15, 11-17.
- ・生江孝之 (1923) 『社会事業綱要』 巖松堂.
- ・西木戸誠・原田峻 (2012) 「原発・県外避難者の困難と『支援』のゆくえ-埼玉県における避難者と自治体調査の知見から」 船橋晴俊・長谷部俊治編『持続可能性の危機-地震・津波・原発事故災害と向き合って』 御茶の水書房, 191-220.
- ・西宮市・関西学院大学高坂研究室 (1995) 「西宮市からの転出者調査報告書」.
- ・新潟県 (2006) 『中越大震災 前編—雪が降る前に—』 ぎょうせい.
- ・新潟日報社編 (2006) 『中越地震 復興公論』 新潟日報社.
- ・新潟日報社編 (2006) 『復興へ 中越地震』 新潟日報社.
- ・似田貝香門編 (2008) 『自立支援の実践知—阪神・淡路大震災と共同・市民社会』 東信堂.
- ・日本弁護士連合会総会決議 (2014) 「東日本大震災・福島第一原子力発電所事故の被災者・被害者の基本的人権を回復し、脱原発の実現を目指す宣言 (2014 年 5 月 30 日)」.
- ・日本弁護士連合会高齢社会対策本部、高齢者・障害者の権利に関する委員会編 (2012) 『災害時における高齢者・障がい者支援に関する課題』 あけび書房.
- ・日本学術会議日本学術会議 東日本大震災に係る学術調査検討委員会 (2017) 「東日本大震災に関する学術調査・研究活動 —成果・課題・提案—」.
- ・日本学術会議・東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会 (2014) 「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしとすましの再建に関する提言」.
- ・日本学術会議 社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会 (2014) 「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」.
- ・日本学術会議 社会学委員会東日本大震災の被害・影響構造と日本社会の再生の道を探る分科会 (2017) 「報告 多様で持続可能な復興を実現するために—政策課題と社会学の果たすべき役割—」.
- ・農村開発企画委員会 (2006) 「平成 17 年度限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告書」.
- ・橋本裕之・林勲男編 (2016) 『災害文化の継承と創造』 臨川書店.
- ・長谷川公一・山本薫子 (2017) 『原発震災と避難 — 原子力政策の転換は可能か』 有斐閣.
- ・原田峻・西城戸誠 (2015) 「東日本大震災・福島原発事故から 5 年目を迎えた県外避難の現状と課題—埼玉県における自治体・避難者調査の知見から—」 『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』 3, 59-78.
- ・濱田武士・小山良太・早尻正宏 (2015) 『福島に農林漁業を取り戻す』 みすず書房.
- ・樋口耕一 (2020) 『社会調査のための計量テキスト分析—内容分析の継承と発展を目指して【第2版】』 ナカニシヤ出版.
- ・原口弥生 (2012) 「福島原発避難者の支援活動と課題—福島乳児妊産婦ニーズ対応プロジェクト茨城拠点の活動記録」 『茨城大学地域総合研究所年報』 45, 39-48.
- ・原口弥生 (2013) 「東日本大震災にともなう茨城県への広域避難者アンケート調査結果」 『茨城大学地域総合研究所年報』 46, 61-80.
- ・平野隆之・小木曾早苗・児玉善郎・穂坂光彦・池田昌広 (2014) 「日本福祉大学社会福祉論集」 130, 67-88.
- ・ビヴァリー・ラファエル (1989) 石丸正訳『災害の襲うとき—カタストロフィの精神医学』 みすず書房.
- ・福祉系大学経営者協議会監修／遠藤洋二・中島修・家高将明編 (2017) 『災害ソーシャルワークの可能性—学生と教師が被災地でみつけたソーシャルワークの魅力』 中央法規出版.
- ・福島県 (2017) 「避難地域等医療復興計画」.

- ・福島県社会福祉協議会（2011. 7）「はあとふるふくしま」183.
- ・福島県社会福祉協議会（2013）『東日本大震災―福島県社会福祉協議会活動の記録』.
- ・福島県防災会議（2009）「福島県地域防災計画 原子力災害対策編」.
- ・福田徳三（2012）『復刻版 復興経済の原理及若干問題』関西学院大学出版会.
- ・藤川賢（2012）「福島県発事故における被害構造とその特徴」『環境社会学研究』18, 45-59.
- ・藤野好美・細田重憲編（2016）『3. 11 東日本大震災と「災害弱者」―避難とケアの経験を共有するために』生活書院
- ・富士通総研（2013）「平成24年度セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業 災害福祉広域支援ネットワークの構築に向けての調査研究事業報告書」.
- ・双葉町（2017）「双葉町東日本大震災記録誌―後世に伝える震災・原発事故」.
- ・紅谷昇平（2017）「指標にみる復興の現状」『東日本大震災の復興状況に関する調査事業報告書』9-22.
- ・古部真由美（2018）「復興曲線からみた東日本大震災の県外避難者：関西の支援団体の視点から」9, 47-56.
- ・街づくり支援協会, 神戸大学塩崎研究室（2000）「市外・県外避難者の住まいと生活に関する調査報告」.
- ・松井克浩（2017）『故郷喪失と再生への時間―新潟県への原発避難と支援の社会学』東信堂.
- ・宮原浩二郎（2006）「『復興』とは何か―再生型災害復興と成熟社会」『先端社会研究』5, 5-40.
- ・宮本匠（2008）「復興感を可視化する」『復興デザイン研究』7, 6-7.
- ・室崎益輝（2009）「災害後の復興のあり方について」『災害復興研究』1, 1-7.
- ・室崎益輝（2013）「東日本大震災語の生活再建に向けて」『人間福祉学研究』6(1), 9-18.
- ・室崎益輝・富永良喜・兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科編（2018）『災害に立ち向かう人づくり―減災社会構築と被災地復興の礎』ミネルヴァ書房.
- ・山古志復興新ビジョン研究会（2005）「山古志復興新ビジョン―住民主導による創造的復興に向けて―」.
- ・山古志村（2005）「山古志復興プラン 帰ろう山古志へ」.
- ・山古志村史編集委員会編（1985）『山古志村史―通史』山古志村役場.
- ・山崎栄一（2013）『自然災害と被災者支援』日本評論社.
- ・山下裕介・開沼博（2012）『「原発避難」論―避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで』明石書店.
- ・山下裕介・市村高志・佐藤彰彦（2016）『人間なき復興―原発避難と国民の「不理解」をめぐる』ちくま書店.
- ・山下祐介（2017）『「復興」が奪う地域の未来―東日本大震災・原発事故の検証と提言』岩波書店.
- ・山中茂樹（2018）「復興曲線があぶり出す原発避難者の7年目：寄り沿う支援を「見える化」する調査手法の確立めざして」『災害復興研究』9, 33-45.
- ・山本薫子・高木竜輔・佐藤彰彦・山下祐介（2015）『原発避難者の声を聞く 復興政策の何が問題か』岩波書店.
- ・除本理史・渡辺淑彦編著（2015）『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか：福島事故から「人間の復興」, 地域再生へ』ミネルヴァ書房.
- ・吉田邦彦（2005）「新潟中越地震の居住福祉法学的（民法学的）諸問題―山古志で災害復興を考える」『法律時報』日本評論社, 953, 79-87.
- ・吉野英岐・加藤眞義編（2019）『震災復興と展望―持続可能な地域社会をめざして』有斐閣.
- ・吉原直樹・似田貝香門・松本行真編（2015）『東日本大震災と被災・避難の生活記録』六花出版.

- ・早稲田大学・震災復興研究論集編集委員会編（2015）『震災後に考える 東日本大震災と向き合う 92 の分析と提言』早稲田大学出版
- ・Ulrich Beck , Risikogesellschaft Auf dem Weg in eine andere Moderne , Suhrkamp , 1986 (=1998, 東廉／伊藤美登里『危険社会-新しい近代への道』法政大学出版局.)
- ・Ben Wisner , Piers Blaikie , Terry Cannon , Ian Davis , At Risk : Natural hazards , people' s vulnerability and disasters , 2004, (=2010, 岡田憲夫監訳『防災学原論』築地書館.) .
- ・IASC. 2010. IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons. Washington, DC: Brookings-Bern Project on Internal Displacement.
- ・Naomi Zack , Ethics for Disaster : Studies in Social, Political, and Legal Philosophy , 2009, (=2020 高橋隆雄監訳, 阪本真由美・北川夏樹訳『災害の倫理—災害時の自助・共助・公助を考える』勁草書房) .